
**SITUATION ET PROBLEMES
DE L'ECONOMIE SUISSE**

1978/79

Rapport du groupe d'experts «Situation économique»

© by Département fédéral de l'économie publique et
Banque nationale suisse, Berne 1978

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

55867/2

S I T U A T I O N E T P R O B L E M E S D E

L' E C O N O M I E S U I S S E

1 9 7 8 / 7 9

R A P P O R T D U G R O U P E D' E X P E R T S " S I T U A T I O N E C O N O M I Q U E "

B E R N E 1 9 7 8

III

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

Le Groupe d'experts "Situation économique" a reçu au printemps 1978, du Département fédéral de l'économie publique et de la Banque nationale suisse, le mandat de conduire à nouveau l'examen qu'il avait entrepris en 1977 de la situation et des problèmes de l'économie suisse.

Dans son Rapport 1977/78, le Groupe d'experts a exposé les raisons pour lesquelles il ne souhaitait pas se limiter à une analyse de la situation économique d'alors, aux perspectives concernant l'année suivante et à un catalogue des mesures possibles que l'on pourrait prendre à court terme. Tout d'abord, il avait exprimé son scepticisme à l'égard des prévisions économiques chiffrées, une appréciation qui lui semble avoir été confirmée par les développements nationaux et internationaux ultérieurs. Deuxièmement et surtout, le Groupe d'experts était et est encore convaincu qu'une politique de régulation active et précise de l'économie à court terme n'a guère de chance de succès, et s'était prononcé en faveur d'une politique de constance à moyen terme. Enfin, le Groupe d'experts ne souhaitait pas entrer en concurrence avec des institutions qui se livrent en permanence à des analyses et des prévisions et qui non seulement disposent de moyens très supérieurs pour accomplir ces tâches, mais encore entretiennent les contacts indispensables à cette fin.

Les difficultés liées à la réaction d'un rapport annuel portant sur la situation présente et devant paraître à une date fixe prédéterminée se sont trouvées confirmées par les événements enregistrés dans l'intervalle. En conclusion de son précédent Rapport, le Groupe d'experts estimait que l'économie suisse avait accompli pour l'essentiel les importantes transformations structurelles qu'avaient rendues nécessaires la flexibilité du franc suisse, l'explosion du coût des matières premières et la

récession. Même les taux de change paraissaient en 1977, après des surévaluations temporaires enregistrées au cours de l'année précédente, s'approcher à nouveau de la parité des pouvoirs d'achat, de telle sorte que l'on avait pu supposer que l'évolution à venir se déroulerait - bien qu'avec des fluctuations d'une amplitude peut-être accrue -, dans le voisinage de la parité des pouvoirs d'achat.

Les événements monétaires de l'automne 1977, que personne n'attendait pour ce moment-là, se produisirent au moment de la publication du Rapport et il était trop tard pour que nous puissions les prendre en considération. S'il nous avait été donné de le faire, certaines de nos analyses de plus long terme et de nos conclusions auraient pris une tournure différente. Par contre, le Groupe d'experts n'a pas estimé nécessaire de réviser ses prévisions pour 1978, car l'expérience montre que les modifications dans les conditions de concurrence internationale ne se répercutent sur les flux commerciaux qu'avec un grand retard.

Dans la Troisième Partie de son Rapport 1977/78, le Groupe d'experts avait présenté un catalogue de problèmes, qu'il estimait opportun de traiter, relatifs à la mise en oeuvre de la politique économique et sociale à moyen et à long terme. Ces problèmes, de même que ceux liés au commerce extérieur, en raison de l'insécurité des cours de change, et ceux posés par la faiblesse durable de l'investissement, ont inspiré les études spéciales que le Groupe d'experts a reçu mandat de traiter cette année:

- "- recherche des liens de dépendance entre les fluctuations des cours de change et les flux d'exportation et d'importation,
- discussion des conditions politiques, sociales et fiscales par lesquelles l'investissement privé peut être stimulé,
- mise en oeuvre des projets d'investissements publics et possibilités de les financer,
- traitement des problèmes économiques les plus importants liés à la politique sociale suisse."

La Première Partie est consacrée à la situation actuelle et aux perspectives pour 1979. Dans ce domaine, la précipitation des événements nous a confrontés à des difficultés beaucoup plus grandes que l'an dernier. A plusieurs occasions, le Groupe d'experts a dû pratiquement recommencer au début. Par ailleurs, il s'est trouvé également partiellement gagné de vitesse par les mesures d'intervention mises en oeuvre ou prévues. Cela vaut spécialement pour l'"Arrêté fédéral sur les mesures d'atténuation des difficultés économiques" et pour les décisions américaines consacrées à la stabilisation du dollar. Faute de temps, il ne lui a plus été possible de procéder à des retouches continuelles visant à une meilleure appréciation de ces mesures, plans et événements. Nous avons mis un terme à notre examen de la situation présente à fin novembre 1978. Nos réserves concernant la prise en considération incomplète des développements les plus pressants valent également pour les études spéciales, c'est-à-dire avant tout pour les Troisième et Quatrième Parties.

Dès la Deuxième Partie, nous traitons, dans l'ordre annoncé ci-dessus, les quatre problèmes spécifiques retenus. Les problèmes économiques de la politique sociale suisse (Cinquième Partie) y prennent de loin la place la plus importante. Ils pouvaient être examinés indépendamment d'une situation actuelle en évolution permanente. Notre examen de l'influence des fluctuations des cours de change sur le volume des exportations et des importations présenté dans la Deuxième Partie, s'est avéré extrêmement difficile. Tout d'abord, il n'existe pratiquement pas de travaux scientifiques de base concernant la situation suisse. Mais de toute façon, de telles analyses se heurtent pour le moment à des difficultés insurmontables de natures statistique, méthodologique et théorique. C'est pourquoi ces travaux furent très volumineux et requièrent du lecteur une grande connaissance de la matière. Il nous a paru dès lors judicieux de ne présenter dans ce Rapport qu'un résumé détaillé des résultats les

plus importants. L'étude complète de ces problèmes, élaborée par P. Berwert et H. Kleinewefers est disponible auprès de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel à Berne, sous le titre allemand de "Empirische Untersuchungen über die schweizerische Wettbewerbsfähigkeit und Aussenhandelsstruktur 1967 bis 1977". La poursuite de travaux de cette nature constitue l'une des tâches les plus urgentes que devrait mener à bien la recherche économique en Suisse.

Etant donné l'hétérogénéité des questions traitées dans ce Rapport, le Groupe d'experts a renoncé de présenter un résumé global, analogue à celui qu'il avait proposé dans son premier Rapport. Il s'est à nouveau efforcé de développer chacune des parties spécifiques de telle manière qu'elles soient compréhensibles en elles-mêmes. On lui pardonnera en conséquence les quelques répétitions qu'on trouvera ici et là.

Du fait qu'on lui a attribué son mandat plus tôt, le Groupe d'experts a disposé cette année de plus de temps pour le mener à bien. Les ressources qui furent mises à sa disposition furent cette fois-ci plus étoffées. Cependant, il s'est avéré que d'importantes études spécifiques à des domaines différents ne pouvaient pas être accomplies, en quelques mois et sur la base de l'infrastructure matérielle et personnelle à disposition, avec toute la profondeur souhaitable. C'est pourquoi, l'on retrouvera encore à diverses reprises dans ce Rapport la réserve comme quoi plusieurs questions intéressantes n'ont pas pu être traitées faute de temps et de ressources. De plus, le temps disponible ne lui a pas permis d'étudier de manière approfondie les études publiées tardivement pour lui, en particulier les "conceptions globales" des transports et de l'énergie, ainsi que le Rapport du Conseil suisse de la science.

Le Groupe d'experts est parfaitement conscient que quelques-uns des problèmes actuels les plus importants ne sont traités ni dans son premier Rapport, ni dans celui-ci. Toutefois, quelques

aspects importants du problème de la distribution des revenus sont étudiés dans la Cinquième Partie, mais il faut observer à cet égard qu'un traitement complet de toute la problématique de la distribution aurait été vain en raison de l'absence de fondements statistiques.

Il n'était pas prévu dès le début, de rééditer et de compléter le supplément "Fondements statistiques" du premier Rapport, qui comportait les plus importantes séries à partir de 1960. En lieu et place, ce Rapport comporte une annexe qui illustre l'évolution à partir de 1967. Les séries qui y sont proposées portent cependant sur une période suffisamment longue pour qu'il ne soit pas nécessaire de se référer au volume spécial de l'an dernier. Certaines séries de moindre importance ont été abandonnées alors que certaines autres ont été ajoutées.

Enfin, contrairement à ce qui fut le cas pour le premier Rapport, le Groupe d'experts ne s'est référé qu'à des statistiques généralement accessibles à tout le monde. En même temps, il a pu prendre en considération les révisions auxquelles il a été procédé dans l'intervalle. C'est ce qui explique les divergences dans les chiffres avancés pour les années à l'égard desquelles les sources se chevauchent. Certaines lacunes ont été surmontées par des estimations pour lesquelles on trouvera des explications en notes au bas des tableaux.

Le Groupe d'experts souhaite renouveler ses remerciements aux Autorités, aux Institutions et aux personnes qui lui ont fourni des références statistiques ou qui se sont prêtées à des entrevues. Les collaborateurs de l'Institut de recherche économique appliquée et du Centre de calcul de l'Université de Zurich ainsi que de l'Institut de recherches économiques appliquées de l'Université de Bâle (Groupe de travail de recherches économiques quantitatives) doivent être remerciés pour l'aide qu'ils ont apportée dans la préparation des statistiques et le traitement des données. Messieurs P. Berwert, Dr ès sc. écon. (Uni-

VIII

versité de Fribourg) et B. Bürgermeier, Dr ès sc. écon. (chef de travaux, Université de Genève) ont contribué à la rédaction de la Deuxième Partie, respectivement des Première et Quatrième Parties. Les licenciés ès sciences économiques A. Schönenberger (Université de Genève) et F. Wehrle, (Université de Bâle) sont également à remercier pour leur collaboration fructueuse à des analyses. Monsieur U. Ernst, lic. ès sc. écon. (Université de Bâle), s'est occupé avec grand mérite de la présentation de la Partie statistique. Enfin, le Groupe d'experts souhaite exprimer sa reconnaissance à Monsieur B. Gerber, Dr ès sc. écon., qui a une fois encore accompli sa tâche de secrétaire en satisfaisant avec efficacité à ses diverses demandes, ainsi qu'aux traducteurs et à toutes les secrétaires qui ont souvent dû travailler sous contrainte de temps.

Décembre 1978

Gottfried Bombach
Bâle

Henner Kleinewefers
Fribourg

Luc Weber
Genève

S O M M A I R E

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

PREMIERE PARTIE

Situation économique actuelle et perspectives à court terme	3
I Evolutions économiques extérieure et intérieure depuis l'automne 1977	3
II Evolution tendancielle pour la période 1979/80	41
III Mesures alternatives de politique conjoncturelle: tentative de bilan (simultanément, résumé)	62

DEUXIEME PARTIE

Le commerce extérieur suisse en régime de taux de change flexibles	77
I Etendue des recherches	77
II L'ampleur des fluctuations du franc suisse	79
III Taux de change et capacité concurrentielle de la Suisse	84
IV L'évolution du commerce extérieur de la Suisse	95
V L'influence de l'évolution des taux de change sur le commerce extérieur de la Suisse	103

TROISIEME PARTIE

L'investissement privé et son influence sur la conjoncture, la croissance et la structure de l'économie	107
I Tendances et cycles de la propension à investir	107

issements, croissance économique et pro- s de structure	115
ortement de l'investissement, tendances de estissement et possibilités d'influence	136
	163
	167

QUATRIEME PARTIE

tés de concrétisation des investissements d'infrastructure) et leur financement	171
tions, caractéristiques, approvisionnement esure des investissements publics (ou d'in- tructure)	171
é et présent de la politique d'investisse- s publics	176
politique d'investissements publics conforme à situation et aux besoins économiques	196
domaines d'investissements publics	209
financement des investissements publics	222
clusion	237

CINQUIEME PARTIE

s économiques de la politique sociale suisse	243
s préliminaires	243
blèmes économiques de la prévoyance-vieillesse	251
ectifs de la prévoyance-vieillesse	251
premier pilier de la prévoyance-vieillesse	257
deuxième pilier de la prévoyance-vieillesse (sises de pension)	280 280
umé et conclusions	313

XI

B	Problèmes économiques de la sécurité médico- sociale	320
I	Objectifs de la sécurité médico-sociale	321
II	Situation	327
III	Mesures possibles	347
IV	Résumé	363

ANNEXE STATISTIQUE

1*

PREMIERE PARTIE

SITUATION ECONOMIQUE ACTUELLE ET PERSPECTIVES

A COURT TERME

		3
I	<u>Evolutions économiques extérieure et intérieure depuis l'automne 1977</u>	3
.	Evolution conjoncturelle générale	3
.	Marché du travail, prix et salaires	8
.	Les conditions monétaires et la situation monétaire internationale	23
.	Les finances publiques	36
II	<u>Evolution tendancielle pour la période 1979/80</u>	41
.	Les perspectives conjoncturelles chez nos principaux partenaires commerciaux	44
.	Perspectives d'évolution du commerce extérieur	48
.	Demande intérieure, produit national et emploi	58
III	<u>Mesures alternatives de politique conjoncturelle: tentative de bilan (simultanément, résumé)</u>	62
.	Situation de départ	62
.	La politique de taux de change	65
.	La stimulation de la demande intérieure	69



PREMIERE PARTIE

SITUATION ECONOMIQUE ACTUELLE ET PERSPECTIVES A COURT TERME

I Evolutions économiques intérieure et extérieure depuis l'automne 1977Evolution conjoncturelle générale

- 1 En conclusion de son Rapport 1977/78, le Groupe d'experts estimait qu'au terme d'une assez longue période de calme relatif sur le marché des changes la valeur du franc suisse avait, du fait de la stabilité des prix domestiques et des taux d'inflation toujours élevés à l'étranger, approché une valeur correspondant à la parité des pouvoirs d'achat et que la capacité de concurrence de l'économie suisse sur le marché mondial pouvait être considérée comme assurée. Les adaptations structurelles auxquelles avaient conduit le flottement du franc et la crise de 1974/76 étaient alors pour l'essentiel accomplies. L'attention avait été attirée sur l'existence de fluctuations cycliques du cours de change; pourtant l'étude théorique et empirique de ces cycles était encore beaucoup trop peu avancée pour qu'il soit possible d'en tirer des prévisions relativement sûres capables d'inspirer des mesures préventives. La nouvelle envolée du franc suisse, qui a commencé en automne 1977, n'avait généralement été ni attendue pour ce moment, ni prévue d'une ampleur aussi marquée. Différentes analyses et prévisions du dernier Rapport se trouvent maintenant dépassées du fait de l'évolution conjoncturelle qui s'est manifestée depuis.
- 2 Le Groupe d'experts n'a cependant vu aucune raison de procéder à une révision des prévisions à court terme, en particulier parce que l'expérience suggère que les modifications des prix à l'exportation n'influencent qu'avec un retard souvent considérable les flux du commerce extérieur. Comme nous allons le montrer ultérieurement plus en détail, les exportations se sont encore

accrues très fortement jusqu'au milieu de 1978 par rapport à la période correspondante de l'année précédente. En outre, lorsque l'on envisage les écarts séparant les prévisions des développements effectifs au cours de l'année 1978, il faut encore tenir compte de l'incertitude des sources statistiques d'alors. Les agrégats de la comptabilité nationale ont subi entre-temps des modifications en partie importantes, qui portent sur des chiffres remontant jusqu'aux années 60 et qui exigent également des changements importants concernant les prévisions conjoncturelles. D'après une révision publiée en septembre 1978 seulement, l'année 1976 apparaît nettement meilleure que ne le laissaient supposer les statistiques antérieures. Les taux de croissance pour l'année 1977 sont également modifiés. Cependant, si l'on veut procéder actuellement à des analyses, les chiffres de 1977 doivent être considérés comme provisoires; dès lors, nous nous trouvons confrontés aux mêmes problèmes que lors de l'élaboration de notre premier Rapport.

- 3 Il n'est pas surprenant, compte tenu des événements monétaires et des corrections apportées au matériel statistique, que *l'évolution conjoncturelle de l'année 1978* se soit avérée différente de celle qu'envisageaient pratiquement toutes les prévisions; cette évolution est *très peu encourageante*. Pour les six prévisions à disposition au début de l'année, la croissance réelle du produit national brut devait se situer dans une fourchette allant de 1,2 à 2,7 %. En ce qui concerne les composantes particulières de la demande globale, la dispersion était encore plus grande, notamment en ce qui concerne les investissements et les exportations. La variante la plus pessimiste des prévisions provenait, apparemment, du fait que l'appréciation du franc depuis l'automne 1977 exercerait déjà pleinement son influence sur les exportations de 1978 (aucune augmentation).

Le Groupe de travail pour les prévisions économiques retenait, encore à fin mai, le chiffre de 2,6 % pour le taux de croissance

du produit intérieur brut en termes réels. Les comparaisons de chiffres qui suivent s'appuient sur les propres estimations du Groupe d'experts pour 1978, lesquelles constituent en même temps le fondement des prévisions présentées au chapitre II. Il ressort de ces chiffres que *le taux de croissance du produit intérieur brut ne se situera qu'entre 0,5 et 1 %*, c'est-à-dire moins que la moitié de ce qui avait été prévu tout d'abord.

Lorsqu'on se livre à des diagnostics et des prévisions, il est important de déterminer la source des écarts. On esquisserait une image beaucoup trop optimiste du futur en retenant un taux de croissance réel pour les *exportations* d'environ 4 % - c'est-à-dire un peu en-dessous de la prévision du milieu de l'année, soit 5,7 % - si l'on ne présentait pas l'évolution de trimestre en trimestre, et si l'on ne se fondait pas sur les valeurs "désaisonnalisées". Un léger recul est apparu au cours du premier trimestre 1978 par rapport au quatrième trimestre 1977; il reflétait peut-être l'appréciation du franc de l'automne. Au total, la première moitié de 1978 s'est cependant avérée meilleure que prévu; le changement de tendance ne se produisit qu'au milieu de l'année. Lorsqu'on opère une comparaison avec la période correspondante de l'année précédente, le taux de croissance annuel apparaît encore satisfaisant, mais il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une moyenne résultant d'une bonne première moitié d'année, mais d'une seconde moitié marquée par une régression. On trouvera dans le chapitre II une analyse détaillée des principaux postes de la balance des paiements. Compte tenu du retard des effets-prix qui se manifestent dans le commerce international, il est important, lorsque l'on veut proposer des prévisions, de savoir si le retournement de la courbe des exportations à partir de juillet fait suite aux événements monétaires de l'automne 77 ou si elle traduit déjà l'appréciation importante du franc qui s'est produite par la suite. D'une manière générale, on peut dire que les délais de réaction diffèrent énormément d'un produit à un autre. Les produits "de masse" simples réagissent le plus rapidement, tandis que les biens d'investissement, au contraire,

le font très tardivement.

- 4 C'est la *consommation privée* qui exerce l'*influence décisive* dans le recul enregistré. Le Groupe d'experts prévoit une croissance de 1,5 % pour 1978, mais cela devrait constituer la limite supérieure des possibilités (prévisions du Groupe de travail pour les prévisions économiques au mois de mai: 2,3 %). Le recul des chiffres d'affaires du commerce de détail plaide en faveur de cette vision. L'insécurité que font naître chez les consommateurs l'instabilité de la situation monétaire et la peur d'une crise renouvelée, qui lui est liée et qui devrait frapper cette fois-ci la population nationale, s'est traduite avant tout, d'après les informations disponibles, par une diminution de la propension à consommer. Il faut cependant relever que le revenu disponible des ménages ne s'est accru que très faiblement. Du fait que la propension moyenne à consommer, par rapport au revenu disponible, se trouvait déjà à un niveau très élevé, il ne subsistait presque aucune possibilité de financer un accroissement substantiel de la consommation. Par ailleurs, il est difficile de savoir si la spéculation à la baisse des prix, qui résulterait d'importations meilleur marché, a joué un rôle dans ce phénomène. Les achats directs à l'étranger des populations frontalières constituent une grande inconnue statistique.
- 5 *Le taux de croissance réel de la formation de capital fixe* se situera, avec un peu moins de 2 %, en-dessous, mais de très peu, de ce que l'on attendait pour 1978. Les déceptions enregistrées sur le front des exportations au cours de la deuxième moitié de l'année ne se traduisent pas encore dans les investissements en matériel, lesquels pourraient afficher, avec un taux de croissance de 5 %, une évolution plus réjouissante que prévu. Dans le domaine des investissements en construction, on a enregistré un traditionnel "effet de compensation" que l'on analysera plus en détail à diverses occasions dans ce Rapport, en particulier dans les études spécifiques des Troisième et Quatrième Parties. La demande publique de construction a fortement diminué, alors

que la construction résidentielle a évolué jusqu'à ces derniers temps de manière plus satisfaisante que prévu (avec une croissance de près de 10 %), les constructions industrielles affichant pour leur part une croissance (environ 6 %) satisfaisante. Au total, la demande réelle de construction augmentera d'environ 1,5 %, ce qui signifierait que l'industrie de la construction a déjà dépassé son creux de 1977. Selon les plus récents rapports concernant les constructions privées, il semble cependant que l'on puisse avancer que ces taux de croissance, contrairement aux prévisions les plus optimistes, ne seront pas atteints. On ne peut malheureusement avancer que des hypothèses très fragiles concernant les mouvements de stocks. La croissance de près d'un milliard que l'on avait prévue d'abord paraît, à cet égard, manifestement trop élevée; il faut rappeler ici que les mouvements de stocks présentés dans la comptabilité nationale contiennent également les erreurs statistiques résultant de l'estimation de tous les autres agrégats.

Il s'agit enfin de jeter un coup d'oeil particulier sur l'évolution des *importations*. La croissance réelle d'environ 6,5 %, que l'on en attend maintenant, ne s'éloigne que peu des prévisions antérieures du Groupe de travail (6 %). Si le taux de croissance du produit intérieur brut de 2,6 % retenu par les prévisions proposées en mai devait être véritablement atteint, l'accroissement des importations ne surprendrait pas énormément, mais il se trouverait en accord avec les élasticités-revenu relativement élevées que l'on a généralement observées.

Si l'on retient l'hypothèse d'un taux de croissance du produit intérieur brut inférieur à 1 %, la situation se présente de manière complètement différente. Sous cet angle, une augmentation des importations de plus de 6 % indique déjà bien que des *effets de prix* joueraient, à côté des *effets de revenus*, un rôle important: les marchandises importées concurrenceraient de manière accrue les productions domestiques.

- 7 En ce qui concerne l'évolution des prix, toutes les prévisions que nous prenons ici en considération comptent sur un accroissement de l'indice des prix pour la consommation privée d'environ 1,5 % en 1978. Si l'on pense maintenant que le renchérissement ne s'élèvera qu'à environ 1 % pour les consommateurs, c'est précisément parce que l'on tient compte de la diminution consécutive à l'abaissement du prix des importations. L'indice des prix pour le produit intérieur brut se situe au-dessus de 2 %, chiffre qui correspond également à la plupart des prévisions. Le paragraphe suivant en fournit une ventilation détaillée.

Marché du travail, prix et salaires

- 8 Le nombre des personnes actives, qui avait encore diminué de 4 % au cours de l'année de crise 1976, s'est stabilisé en 1977. En même temps, l'émigration de la main-d'oeuvre étrangère s'est cependant poursuivie, bien qu'à un rythme plus lent. On peut en conclure qu'en 1977 déjà une partie de la "réserve invisible" sur le marché du travail, que le Groupe d'experts avait signalée dans son premier Rapport a retrouvé un emploi. Dès lors, si l'on considère les chiffres annuels moyens, le nombre des actifs étrangers a diminué d'environ 35 000 de 1976 à 1977, alors que celui des actifs suisses a augmenté dans la même mesure.

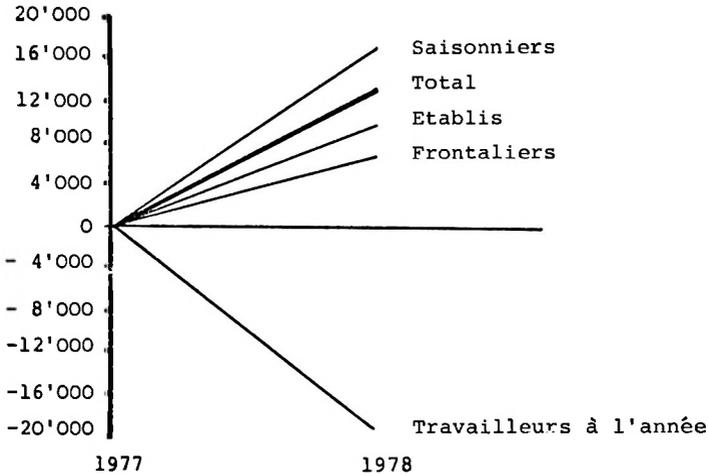
Nous avons tracé dans notre premier Rapport *les perspectives de long terme* concernant le marché du travail. Etant donné la structure de la population, le potentiel de main-d'oeuvre augmentera fortement d'ici 1990, l'accroissement le plus fort se situant au début des années 80 déjà. L'évolution se renversera au cours des années 1990. Ces tendances démographiques de long terme présentent une importance considérable à l'égard des prestations des caisses de retraite, sujet qui sera traité dans la Cinquième Partie. Nous ne nous occuperons ici que des tendances à court terme.

- 9 La crise avait provoqué une diminution de la *main-d'oeuvre étrangère* d'environ 250 000 personnes entre août 1973 et août 1977; ensuite, pour la période allant d'août 1977 à août 1978, le nombre des étrangers actifs s'est à nouveau *légèrement accru*, en l'occurrence d'environ 13 000, soit 2 %. La quasi-stabilisation de l'emploi total résulte cependant *d'évolutions très contrastées des catégories particulières de la main-d'oeuvre étrangère*. Il s'est manifestement produit une adaptation structurelle aux conditions changeantes du marché du travail.
- 0 Le graphique 1 illustre précisément ces modifications structurelles. Ce qui frappe le plus, c'est *le nouvel accroissement, largement au-dessus de la moyenne, des travailleurs saisonniers*, lequel est de 25 % (environ 17 000 personnes) par rapport à l'année précédente. La diminution des travailleurs à l'année (d'environ 20 000) s'est poursuivie, mais elle n'a pu être compensée que pour la moitié par l'augmentation des travailleurs établis. En ce qui concerne les frontaliers, dont le rôle importe surtout régionalement, leur nombre s'est accru pour la première fois à nouveau depuis la crise, vraisemblablement de plus de 6 000, ou presque 8 %.

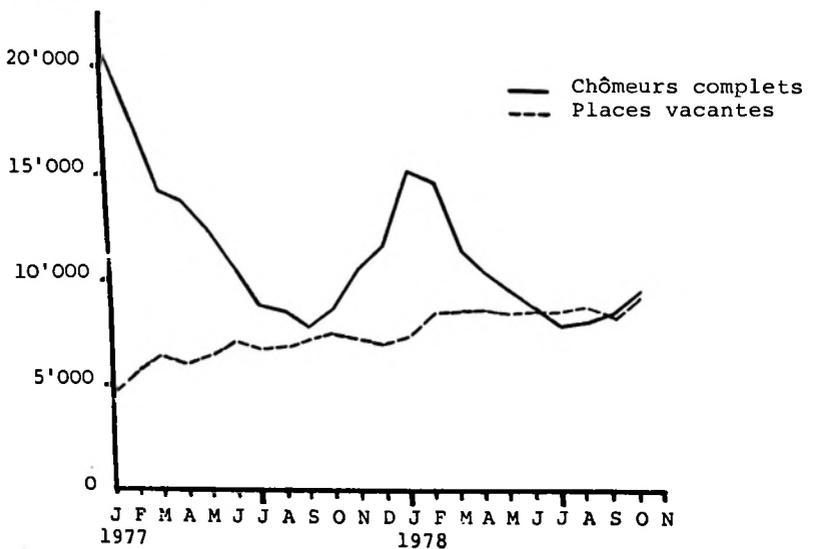
Le nombre des travailleurs étrangers a augmenté dans toutes les branches importantes par rapport à 1977, à l'exception de l'industrie de l'habillement. L'industrie de la construction (+ 6,8 %), l'hôtellerie (+ 5 %) et la métallurgie et l'industrie des machines (+ 3,1 %) affichent les taux de croissance les plus élevés, de nombreux travailleurs à l'année étant remplacés par des travailleurs saisonniers dans les tranches de salaire les moins élevées.

L'évolution de la main-d'oeuvre étrangère sous contrôle est également très différente selon le sexe. Alors que *l'emploi masculin s'est accru* de 6 800 personnes, ou 3,2 %, par rapport aux chiffres d'août 1977, le nombre correspondant des *femmes a diminué*

Graphique 1: Evolution de l'effectif de la main-d'oeuvre étrangère par catégories (août 1977 - août 1978)



Graphique 2: Chômeurs complets et places vacantes 1977/78



de 3 000, ou 3 %.

- 1 On ne dispose malheureusement toujours pas de statistiques relatives au niveau de qualification des travailleurs étrangers, notamment en ce qui concerne la main-d'oeuvre très spécialisée. Il n'est guère aisé de savoir si un éventuel nouveau recul de l'emploi total pourrait peser essentiellement sur la main-d'oeuvre étrangère. Les tendances structurelles dont il vient d'être question laissent supposer que cette possibilité devrait être beaucoup plus réduite que par le passé; l'extension ou la compression de la main-d'oeuvre étrangère ne pourra plus jouer le rôle de "fonction de tampon" qu'elle a tenu au cours de la période de croissance et durant la crise 1974/76.

Comme nous l'avons relevé dans notre premier Rapport, l'introduction de l'assurance-chômage obligatoire permet désormais de disposer d'une statistique des chômeurs beaucoup plus claire.

- 2 Selon l'indice de l'OFIAMT, *l'emploi total a augmenté* entre le 3e trimestre 1978 et la période correspondante de l'année précédente de 1 %, c'est-à-dire d'environ 30 000 emplois à plein temps. L'évolution des indices de l'emploi selon les différents secteurs semble par ailleurs illustrer un déplacement de main-d'oeuvre des activités du secteur "industrie et artisanat", les postes "textile et habillement" affichent les diminutions d'emplois les plus marquées en 1978. A l'opposé, on observe des taux de croissance supérieurs à la moyenne dans le commerce de détail, le secteur bancaire et les assurances.

Comme le montre le graphique 2, le nombre des places vacantes se situait en juin 1978, pour la première fois depuis la récession, au-dessus de celui des chômeurs complets. On peut considérer qu'une situation identique prévalait encore en octobre.

- 3 Nous avons traité dans notre Rapport 1977/78 des *déséquilibres structurels du marché suisse du travail*, c'est-à-dire de l'écart croissant qui caractérise la nature de l'offre et celle de la

demande. La situation s'est peu modifiée depuis; l'écart se serait même accentué, si l'on en juge par le niveau élevé des deux indicateurs mentionnés plus haut (tous deux supérieurs à 9 000). Il y a plus que jamais pénurie de main-d'oeuvre dans les classes de salaire inférieures; les possibilités d'y remédier en recourant à la main-d'oeuvre étrangère sont extrêmement minces, mais la situation de concurrence est dans ce domaine durablement détériorée, même si des salaires attrayants doivent maintenant rémunérer le travail non qualifié. Il n'est souvent pas possible, dans ce domaine, d'éviter les hausses de salaires, car il est nécessaire d'offrir une compensation financière à des conditions de travail pénibles et au statut social médiocre attaché aux professions concernées. La croissance relative des salaires rémunérant des tâches simples constitue un phénomène observé partout dans le monde, et les branches de l'économie suisse particulièrement concernées (textile et habillement, hôtellerie et construction), ne peuvent s'en tenir à l'écart. Par ailleurs, l'adaptation à la modification de la structure des salaires est rendue encore plus difficile par le cours élevé du franc suisse, alors que les possibilités de rationalisation sont actuellement pratiquement épuisées et qu'il est impossible d'améliorer les conditions de travail uniquement en recourant à une organisation plus ingénieuse, sans coûts supplémentaires très élevés. Les problèmes particuliers de l'industrie de la construction seront traités dans la Troisième Partie.

Comme auparavant, on manque de postes de travail dans les secteurs économiques à niveau de salaire supérieur à la moyenne, ceux qui offrent des conditions de travail agréables et ceux auxquels est attaché un statut social élevé (science, enseignement, arts graphiques). La situation du marché du travail se présente également sous des aspects très différents selon les régions et les cantons considérés. C'est ainsi qu'en octobre 1978 on trouvait, par exemple, 46 places vacantes dans le canton de Glaris et un seul chômeur, alors qu'au Tessin 18 demandeurs

d'emploi faisaient face à une seule place offerte.

Nous montrerons, dans la Troisième Partie de ce Rapport, que la *flexibilité insuffisante de l'évaluation des postes de travail*, inhérente au système des conventions collectives, interdit souvent de payer des salaires supérieurs alors que les entreprises seraient prêtes, et capables, de le faire. Au cours des entrevues que nous avons conduites, il s'est avéré qu'en plusieurs occasions cette rigidité de la hiérarchie des salaires avait conduit à un transfert à l'étranger de secteurs d'activité entiers d'entreprises suisses.

Le Groupe d'experts souhaite rappeler énergiquement qu'il s'agira à l'avenir d'encourager une *flexibilité accrue des salaires relatifs* afin de maîtriser les inévitables transformations structurelles et que des salaires relatifs plus flexibles ne constituent qu'un instrument, parmi beaucoup d'autres, susceptible d'éliminer les déséquilibres.

Nous décrirons également, dans la Troisième Partie, les goulets d'étranglement qui apparaissent au sommet de la pyramide des qualifications et qui s'intensifient avec l'introduction de technologies nouvelles. Les succès d'exportation de certaines branches ou d'entreprises ont également conduit à des goulets d'étranglement partiels illustrés par le bilan global du marché du travail que présente le graphique 2.

Plusieurs signes laissent supposer que *l'affluence vers les Universités* ne s'avérera pas aussi forte que ne le laissent supposer la forte natalité des années 1960 et l'accroissement du nombre de maturités. Comme auparavant, la structure des immatriculations n'est que très imparfaitement adaptée aux chances professionnelles ultérieures. C'est pourquoi il s'agirait d'accroître les efforts d'information dans ce domaine.

Si l'on souhaitait, à l'opposé, promouvoir la formation supérieure en tant que "bien de consommation", sans se soucier des possi-

bilités professionnelles qui y sont attachées, il s'agirait alors de repenser tous les problèmes de financement de l'enseignement, et les Universités devraient étendre l'éventail des études qu'elles offrent et concevoir des programmes nouveaux, de telle sorte que celles-ci et ceux-là ne soient pas précisément dirigés vers certaines professions mais assurent une faculté d'adaptation la plus élevée possible à la modification des besoins.

- 17 Du fait que, dans la période qui nous occupe, le chômage a pratiquement disparu, ce sont les problèmes de structure du marché du travail qui retiennent principalement l'attention. Il ne faudrait cependant pas conclure prématurément, étant donné le nombre relativement élevé des postes de travail vacants, que l'on se trouve dans une situation de suremplei, d'autant plus que la part active de la population totale est encore relativement basse en Suisse.

L'ensemble des expériences enregistrées dans les pays où sévit en permanence un taux de chômage élevé montrent que les goulets d'étranglement ont tendance à subsister en ce qui concerne les catégories de main-d'oeuvre hautement qualifiées. L'écart entre l'offre et la demande ne peut en conséquence guère être considéré comme un indice de la situation générale de l'emploi et il n'est pas possible d'y remédier en recourant à des mesures économiques globales.

Un éventuel nouveau tassement de la conjoncture mettrait sans doute en évidence d'autres phénomènes, cacherait les déséquilibres structurels et redirigerait immédiatement les préoccupations vers le problème du chômage. Comme lors de chaque récession, on trouverait vraisemblablement alors parmi les groupes qui seraient les plus affectés les représentants des groupes d'âge extrêmes, à savoir les travailleurs les plus jeunes et les plus âgés.

En dépit du *besoin croissant en apprentis*, découlant de l'arrivée de classes d'âge très nombreuses, il ne se pose globalement aucun problème. Le nombre des nouvelles places d'apprentissage pourrait s'accroître d'environ 8 %. Toutefois, on observe sur le marché des postes d'apprentissage la même tendance que sur le marché de l'emploi en général: globalement, suffisamment de postes sont offerts, mais les profils des postes offerts et demandés se recourent de plus en plus mal. De bonnes chances sont offertes aux bouchers, aux maçons, aux ferblantiers-plombiers, aux spécialistes de l'informatique ainsi qu'aux employés de fiduciaires; en revanche, les perspectives s'assombrissent pour les métiers des arts graphiques, les dessinateurs en génie civil et en architecture, les enseignants et les aides médicales.

Il est inutile de procéder à un examen plus approfondi des données concernant les chômeurs complets, car la situation décrite l'an dernier s'est à peine modifiée. En revanche, le nombre des *chômeurs partiels* a effectué un *bond en avant*, passant de 3 000 en octobre 1977 à environ 12 500 en octobre 1978. Cette évolution, consécutive avant tout à la rapide montée du franc suisse, s'est fait sentir particulièrement dans les branches de l'horlogerie et la bijouterie (environ 5 000) et dans l'industrie textile (environ 2 300). Près de la moitié des chômeurs partiels sont concentrés dans 3 cantons: Berne, Neuchâtel et Soleure. Ce type de chômage, lié à des différences régionales et structurelles dans les conditions d'offre et de demande, ne peut, lui non plus, disparaître à la suite d'une stimulation de la demande globale; seuls des programmes d'encouragement spécifiques pourraient conduire à cette évolution. L'arrêté fédéral sur les aides financières en faveur des régions économiquement menacées, d'octobre 78, offre des possibilités à cet égard. Il s'agit de garder à l'esprit les mesures qui pourront être décidées dans le cadre de cet arrêté pour la discussion, à laquelle nous procéderons plus loin, des incitations que l'on pourrait apporter à la demande intérieure.

20 On peut évoquer trois arguments plaidant en faveur d'un *degré de mobilité accru sur le marché du travail*: (i) des nouveautés techniques révolutionnaires et de nouvelles formes de la division internationale du travail entraînent une transformation rapide des structures de l'économie; (ii) la "fonction de tampon" de la main-d'oeuvre étrangère s'avère encore très limitée; (iii) il n'est plus possible, comme à l'époque de la croissance, de réaliser des transformations structurelles uniquement par le biais de taux de croissance élevés et différents; ces transformations sont devenues un "jeu à somme nulle".

Une étude consacrée au cas de la Suisse a montré que la mobilité régionale de la main-d'oeuvre s'était avérée assez élevée dans le passé, tout au moins plus élevée qu'on ne l'attendait généralement. On ne dispose malheureusement pas d'études analogues concernant la mobilité professionnelle.

21 L'abandon non souhaité d'un poste de travail constitue une épreuve pour les personnes concernées, en particulier lorsqu'il nécessite un changement de métier et/ou de lieu de résidence. Le Groupe d'experts ne peut cependant pas s'étendre ici sur les différentes mesures destinées à atténuer la rigueur de l'épreuve en question, ni d'apporter des aides actives à la mobilité (reconversion, allocations pour changement de domicile, etc.). Il semble cependant important de relever que *la mobilité de la main-d'oeuvre* a constitué une *condition fondamentale du progrès du bien-être* au cours de la période de croissance. Le maintien à une place de travail immuable constitue un objectif compréhensible de l'individu, mais il faut cependant connaître le prix que l'on doit payer pour cela. Une renonciation à la mobilité n'équivaudrait pas seulement à une renonciation à des augmentations de revenus réels à venir, mais elle pourrait un jour rendre impossible le maintien du niveau élevé de bien-être qui a été atteint.

Sur la base d'une enquête de l'OFIAMT d'octobre 1977, le *revenu moyen nominal des travailleurs*, non encore publié à l'époque de notre Premier Rapport, s'est accru de 2,4 % par rapport à l'année précédente. Les salaires dans l'industrie et l'artisanat (+ 2,2 %) et dans le secteur des services (+ 2,3 %) ont évolué pratiquement de manière parallèle. L'augmentation supérieure à la moyenne dans l'industrie de la construction (+ 3,5 %) attire l'attention sur l'existence de goulets d'étranglement sur le marché du travail, mais elle doit également être regardée comme une "réaction de rattrapage" de la diminution des salaires réels enregistrée l'année précédente.

En portant son attention sur la modification de l'indice des prix à la consommation en octobre 1977 par rapport à la même période de l'année précédente (hausse des prix de 1,6 %), on s'aperçoit que des groupes économiques particuliers ont dû consentir à des diminutions de salaire réel, pour quelques-unes supérieures à 1 %. Cependant, il serait erroné de tirer des conclusions relatives à la situation du revenu de certains groupes économiques uniquement sur la base d'une modification unique du salaire réel. A côté de l'évolution à long terme, il faut également prendre en considération le niveau absolu déjà élevé atteint par les salaires. Alors qu'un employé de banque gagnait 3 200 francs en moyenne par mois en 1977, un travailleur de l'hôtellerie ne recevait qu'environ 2 000 francs. Nous avons fait observer, dans notre premier Rapport, les difficultés liées à l'estimation de l'évolution des salaires réels par le biais de l'indice des prix à la consommation.

Par contraste avec l'évolution relative des revenus des travailleurs et du traitement des employés observée dans le passé, l'enquête d'octobre 1977 montre que le traitement moyen des employés est monté beaucoup plus fortement que le salaire moyen. Cette déviation par rapport au trend à long terme résulte d'une augmentation du revenu de la population active féminine très sensiblement inférieure à la moyenne. Bien que la différence de revenu entre les hommes et les femmes se soit amenuisée au cours de

l'après-guerre, celles-ci gagnaient environ un tiers de moins que leurs collègues masculins en 1977.

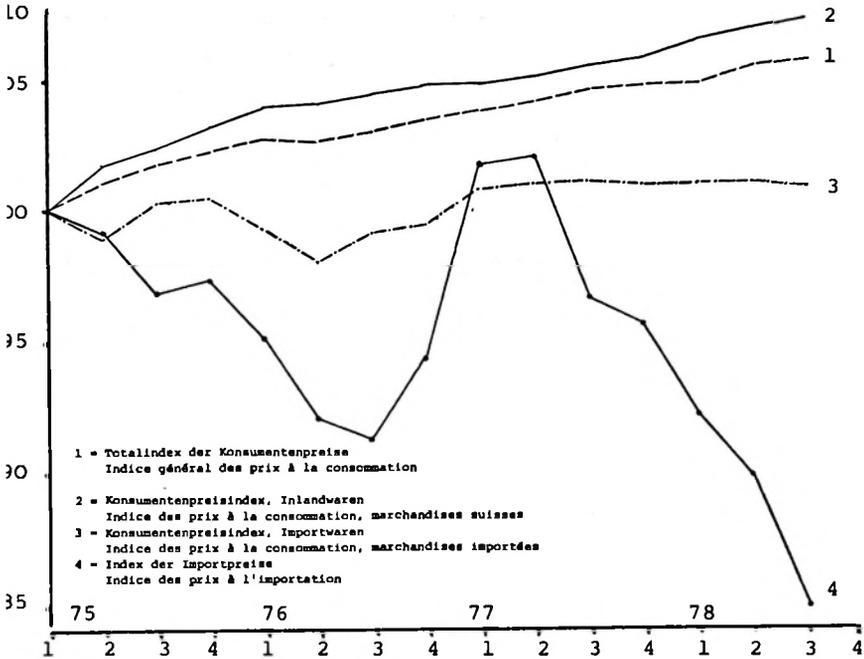
23 *L'évolution du revenu au cours de l'année 1978* ne peut être appréciée sur la base des statistiques trimestrielles relatives aux travailleurs occupés victimes d'accidents au cours de la première moitié de l'année. Les gains-horaires et *les gains mensuels ont augmenté de 3 % environ* par rapport à l'année précédente. On relève des différences relativement marquées dans les taux de croissance des salaires entre les différents groupes professionnels aussi bien dans les secteurs de la production que dans ceux de l'organisation et de l'administration des entreprises. Au cours du deuxième trimestre 1978, un travailleur employé dans la branche du nettoyage pouvait compter sur une augmentation de son salaire mensuel de 8 % par rapport au trimestre correspondant de l'année précédente, alors qu'un employé qualifié des arts graphiques devait concéder, pendant le même temps, une diminution de son salaire nominal de 4,1 %. Nous l'avons déjà mis en évidence dans notre premier Rapport: une flexibilité suffisante des salaires relatifs constitue une condition essentielle, mais aussi à elle seule insuffisante, de l'ajustement de l'offre de travail aux modifications de la structure des besoins.

24 Comme ce fut le cas déjà en 1977, on a enregistré au cours des trois premiers trimestres 1978, une *augmentation des prix à la consommation* légèrement supérieure à 1 %, en moyenne annuelle. Il s'agit-là, comme auparavant, du taux d'inflation de loin le moins élevé du cercle des pays de l'OCDE.

Les graphiques 3 et 4 permettent d'opérer une comparaison entre les évolutions de différents indices de prix depuis 1975. Dans le graphique 3, l'indice global des prix à la consommation est ventilé entre une composante domestique et une composante d'importation. Le soulagement apporté par l'abaissement du prix des importations consécutif à la montée du franc y est très claire-

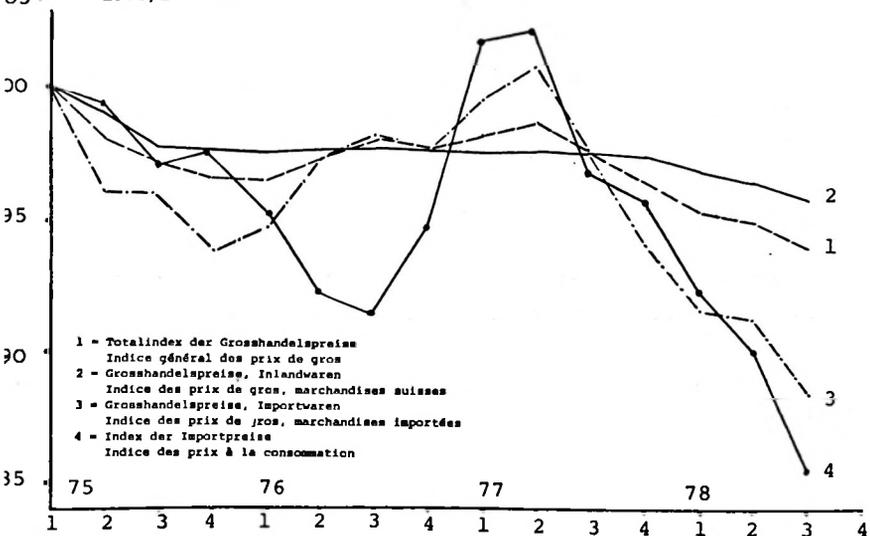
dung 3 Konsumentenpreise und Importpreise

Figure 3 Indice des prix à la consommation et indice des prix à l'importation
1975/1 = 100



dung 4 Grosshandelspreise und Importpreise

Figure 4 Indice des prix de gros et indice des prix à l'importation
1975/1 = 100



ment exprimé. La divergence très prononcée des courbes 3 et 4 permet d'affirmer que l'abaissement du prix des biens importés n'a sans aucun doute été répercuté qu'*incomplètement au niveau des consommateurs.*

Il y a lieu, bien entendu, d'interpréter les mouvements contrastés des deux indices avec une certaine prudence, car la structure sous-jacente des quantités et l'évolution du prix des biens particuliers affichent des différences importantes. C'est ainsi que les importations comprennent des matières premières et des produits semi-fabriqués, dont la part augmente légèrement, qui entrent après transformation dans les exportations en abaissant leur coût. Cela ne peut être déterminé avec précision que par l'intermédiaire de l'indice de l'évolution des marges bénéficiaires.

- 25 Compte tenu de ces réserves, on peut tout de même s'apercevoir que l'écart enregistré au milieu de 1976 déjà s'est bientôt réduit en raison du renchérissement des importations lié aux modifications des cours de change. Ainsi, les marges des importateurs ont exercé une certaine "*fonction de tampon*" favorisant une évolution plus stable des prix à la consommation. Cela laisse entrevoir l'espoir que le renchérissement des importations consécutif aux modifications récentes du cours du franc se trouve sensiblement amorti par l'existence de marges bénéficiaires substantielles.

Le Groupe d'experts ne dispose pas ici d'une place suffisante pour examiner dans le détail chacune des *mesures relevant de la politique de concurrence* qui seraient destinées à répercuter de manière plus complète l'abaissement du prix des importations au niveau des utilisateurs finals. Une concurrence jouant correctement devrait conduire (i) à ce que les offrants étrangers n'empochent pas eux-mêmes les gains de change et (ii) à ce que les diminutions du prix des importations enregistrées ne restent pas accrochées à l'échelon des importateurs et du commerce

de détail. L'encouragement à la concurrence implique que les pratiques cartellaires de toutes natures ne soient pas tolérées plus longtemps.

- 5 Dans le graphique 4, l'évolution des prix à l'importation est confrontée à celle des prix de gros, ces derniers étant ventilés en une composante d'importation et une composante domestique. On trouve la confirmation que les prix de gros réagissent plus rapidement et plus sensiblement aux impulsions.

Enfin, les graphiques 3 et 4 réunis permettent une comparaison de l'évolution des prix de gros et des prix à la consommation, laquelle permet de tirer certaines conclusions relatives aux modifications des marges commerciales, sous les réserves énoncées plus haut.

Le tableau 41 de l'annexe statistique permet de jeter un coup d'oeil à l'évolution des prix de chacune des composantes de la consommation privée. Pour sa part, le tableau 22 donne les indices de prix des composantes principales du produit national brut; mais nous ne disposons pour l'instant d'aucune valeur, même pas approchée, pour l'année 1978.

- 7 En 1977, *le taux de salaire moyen de l'économie tout entière*, défini comme le rapport entre la somme des salaires et l'emploi total, a augmenté d'environ 2 %. Cette moyenne ne reflète pas seulement l'évolution des salaires des branches économiques particulières, mais encore les transformations de la structure de l'emploi. La moyenne des rémunérations peut également s'élever sans variation de salaire dans quelques branches d'activité données, lorsque la part des travailleurs à salaires élevés augmente.

La productivité globale du travail a augmenté de 2,3 % pendant la même période (c'est-à-dire pratiquement dans la même mesure qu'en 1976), de telle sorte que les coûts salariaux unitaires n'ont pas augmenté, pour la première fois depuis très

longtemps et, même, ont peut-être légèrement diminué; tous les agrégats présentent pour l'instant des marges d'erreurs sensibles et devraient encore être révisés. Après une réduction particulièrement sensible au cours des années de crise, on a enregistré pour la marge bénéficiaire brute une croissance modeste en 1976 et 1977.

- 28 Nous tenterons, dans la Troisième Partie, d'esquisser grossièrement l'évolution de la productivité. L'accroissement relativement faible de la productivité globale du travail et les importants succès simultanés des exportations amènent à conclure que les progrès de la productivité enregistrés dans les branches d'exportation ont dû être très supérieurs à la moyenne. Cela met au moins en évidence le contraste qui existe entre le secteur industriel et la moyenne globale. L'existence d'une "réserve de productivité" est ainsi confirmée; le Groupe d'experts le laisse d'ailleurs entrevoir dans ce Rapport lorsqu'il traite du potentiel de production. Comme nous l'avons montré ci-dessus plus en détail, on a également tiré parti, à côté de cette réserve de productivité, d'une partie de la réserve de travail "invisible". Il ne fait aucun doute que *l'on aurait pu épuiser les réserves excédentaires* subsistant dans ces domaines en recourant à une *politique moins déflationniste* s'appuyant sur une stimulation possible de la demande intérieure; il faut cependant relever que les possibilités d'un accroissement de productivité ne sont pas identiques dans tous les secteurs.
- 29 Pour 1978, il n'est pour l'instant possible d'avancer que de vagues estimations. Au cas où, comme nous le supposons dans ce Rapport, la croissance réelle du produit intérieur brut ne s'élèverait qu'à environ 1 % ou même moins, l'augmentation de la productivité moyenne du travail dans l'ensemble de l'économie devrait, compte tenu d'un accroissement de l'emploi d'environ 1 % - c'est le chiffre qui devrait à peu près être atteint - à nouveau se stabiliser, après les hausses enregistrées au cours des années 1976 et 1977. Compte tenu des succès enregistrés

dans la rationalisation et du côté des exportations, ce phénomène pourrait surprendre. Il faut cependant observer que la moyenne globale reflète également le médiocre parti que l'on tire de la main-d'oeuvre disponible qui, en présence de carnets de commandes peu garnis, se trouve cependant toujours rémunérée. Dans cet ordre d'idée, le recul de la productivité du travail, tel qu'il ressort des statistiques, constituerait un indice de la détérioration du climat conjoncturel. Avec les réserves d'usage concernant les hypothèses sur lesquelles on s'appuie, les coûts salariaux unitaires devraient à nouveau augmenter (entre 2 et 3 %); les possibilités d'autofinancement restent toujours très étroites et il est même possible qu'elles se détériorent. Il est extrêmement difficile de proposer une estimation détaillée de l'évolution des profits et des cash flows, principalement parce qu'une grande dispersion se manifeste, non seulement *entre* les différentes branches économiques, mais encore et avant tout - d'une manière très marquée - à l'intérieur des branches économiques, d'une entreprise à une autre.

Les conditions monétaires et la situation monétaire internationale

Masse monétaire et taux de change

Les événements enregistrés sur les marchés des devises et la politique suivie par la Banque nationale suisse (BNS) se trouvent reflétés par l'évolution de la masse monétaire (M_1 , masse monétaire au sens étroit). Au cours de la période sous revue, le cours du franc suisse s'est fortement élevé, en plusieurs bonds; cela a finalement conduit les Autorités, tout d'abord au printemps 1978 et ensuite en octobre, à renoncer à la politique monétaire suivie depuis que le cours du franc est flexible, à savoir la tentative de conférer à la croissance de la masse monétaire un taux égal à celui de la croissance économique réelle attendue. Les graphiques 5-7 illustrent les étapes les plus importantes de cette évolution. Ils présentent les variations de la base monétaire, de la masse monétaire au sens étroit, de

la valeur extérieure du franc suisse pondérée en fonction des exportations, et des taux d'intérêt sur les marchés monétaires et financiers.

- 31 L'évolution de l'*indice nominal de la valeur extérieure du franc suisse*, pondéré par les exportations vers les quinze partenaires commerciaux les plus importants de la Suisse, est caractérisée principalement par deux bonds en avant. Cet indice est monté de 12 points du début février au début mars 1978. Ce saut amena la BNS à renoncer à ses objectifs monétaires antérieurs, sans doute avec l'espoir d'être en mesure de corriger cette déviation ultérieurement.

Au printemps 1978, il paraissait encore possible de contenir les conséquences économiques réelles négatives de l'appréciation du franc suisse, et cela d'autant plus qu'à la suite des interventions massives de la BNS le cours du franc redescendit quelque peu au cours des mois suivants et qu'il paraissait au début mai se stabiliser en-dessous du niveau qu'il avait atteint au début de l'année. Les forces qui avaient abaissé le dollar jusqu'à fr. 1,77 fin février couvaient cependant sous la cendre et elles se ranimèrent pleinement à fin septembre. Le cours du dollar descendit même temporairement en-dessous de fr. 1,50; le cours du mark allemand recula jusqu'à la frontière des 80 centimes, qu'il franchit même passagèrement. Ainsi, l'appréciation du franc suisse depuis le début de l'année atteignit à mi-septembre plus de 20 % par rapport au dollar, et environ 15 % par rapport au mark. La moyenne pondérée de la valeur extérieure du franc avait, de son côté, augmenté de 25 % depuis le début de l'année.

- 32 Cette évolution se traduisit par une *croissance de la masse monétaire* M_1 , laquelle avait augmenté à fin 1977, comme prévu, de 5,1 %. Dans le même temps, la base monétaire nette, laquelle reflète la liquidité de l'économie et ne dépend pas des octrois de crédit de la BNS, avait déjà très fortement augmenté

Abbildung 5 Entwicklung der monetären Basis und der Geldmenge M_1
 Figure 5 Evolution de la base monétaire et de la masse monétaire M_1
 1972 = 100

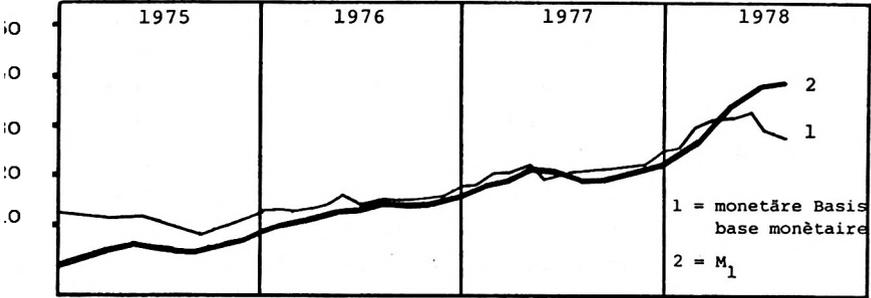


Abbildung 6 Zinsentwicklung am Geld- und Kapitalmarkt
 Figure 6 Evolution des taux d'intérêt sur les marchés monétaire et financier

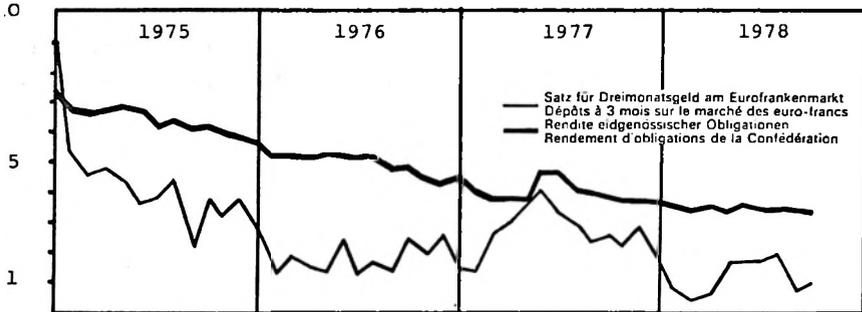
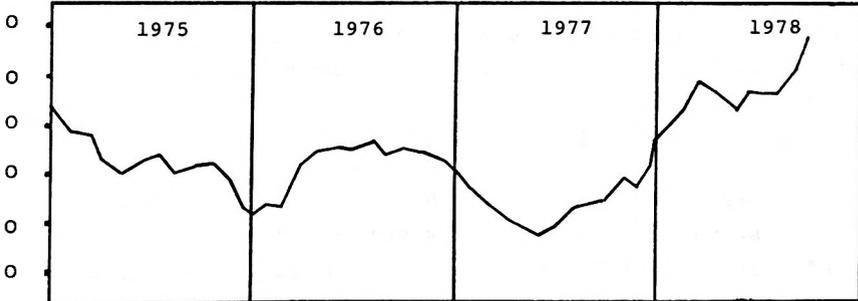


Abbildung 7 Aussenwert des Schweizerfrankens, exportgewichtet
 Figure 7 Valeur extérieure du franc suisse, pondérée en fonction des exportations
 %-Veränderung gegenüber Vorjahresmonat - Variation en % par rapport au mois correspondant de l'année précédente



(+ 17,5 %), en raison des interventions de la BNS sur le marché des devises. Cette tendance s'est encore renforcée au cours du premier trimestre 1978; le taux de croissance moyen, sur une base annuelle, de la base monétaire nette monta de plus de 22 %.

- 33 Cet accroissement rapide de la liquidité primaire entraîna une *diminution très marquée des taux d'intérêt à court terme*: le taux pour les dépôts à trois mois sur le marché de l'eurofranc recula d'un point entier de la fin 1977 à la fin du premier trimestre 1978. Le taux de croissance de la masse monétaire s'accéléra, avec un certain décalage, pour atteindre 11,3 % au premier trimestre 1978 par rapport à la fin de 1977. Cette rapide augmentation de M_1 , qui se situait déjà en décembre 1977 au-dessus de l'objectif annuel, reflète partiellement la transformation des dépôts à terme en dépôts à vue, consécutivement à la diminution des taux d'intérêt à court terme.
- 34 Une politique temporairement un peu plus restrictive entraîna une légère augmentation des taux d'intérêt à court terme, spécialement sur le marché de l'eurofranc (+ 0,94 %), de même qu'une stabilisation des taux d'intérêt à long terme. Il devint cependant par la suite évident que les objectifs monétaires que l'on s'était fixés ne pourraient pas être atteints. Au début du mois d'octobre, comme nous l'avons déjà signalé, la Banque nationale modifia fondamentalement sa politique monétaire en vue de tempérer la pression renouvelée sur le franc suisse; la politique monétaire fut dès lors inspirée par le souci de stabiliser le cours du franc par des achats de devises. Il s'ensuivit une croissance importante de M_1 au mois d'octobre (+ 21,3 %) et une diminution des taux d'intérêt, particulièrement sur le marché de l'eurofranc où il passa d'une moyenne mensuelle de 1,5 % en juin à 0,22 % en octobre 1978.

La véritable volte-face ainsi consommée peut se réduire à l'expression suivante: la règle "prix stables, taux de change flexible" fait place à la formule "espoir de prix stables, taux de

change stabilisé".

Appréciation de l'"ancienne" politique monétaire

5 Dans son dernier Rapport, le Groupe d'experts a relevé que l'application d'une politique monétaire suivie et la fixation d'objectifs dans ce domaine avaient constitué un apport substantiel, depuis le flottement du cours de change, dans la recherche de la stabilité des prix. Quel que puisse être le jugement que l'on portera plus tard sur "l'ancienne" politique monétaire, il n'en reste pas moins qu'aucun pays autre que la Suisse n'a réussi à passer si rapidement d'un taux d'inflation à deux chiffres à la stabilité des prix. Il se peut que l'on regarde à l'avenir la régulation stricte de la masse monétaire soit comme une "recette" appropriée pour une période transitoire, destinée à casser radicalement les anticipations inflationnistes régnantes, soit comme un instrument en fait plus adapté à un grand pays, dont le commerce extérieur serait de moindre importance, qu'à une petite économie ouverte.

6 La régulation stricte de la masse monétaire pouvait se trouver fondée aussi longtemps que le cours de change oscillait aux alentours de l'évolution à long terme de la parité des pouvoirs d'achat et qu'elle ne faisait surgir aucun problème grave d'adaptations réelles. Les oscillations, au début assez régulières - dont nous présentons l'analyse pour la Suisse dans la Deuxième Partie - étaient parfois très marquées, mais il semblait cependant jusqu'à l'automne 1977 que la tendance de l'évolution du taux de change ne s'écartait pas exagérément de la parité des pouvoirs d'achat, respectivement de la parité des coûts.

L'"ancienne" politique monétaire ne tentait que d'atténuer les fortes fluctuations dans l'évolution temporelle du taux de change. La question reste ouverte de savoir si de telles interventions n'étaient pas, en fait, déstabilisantes. De toute manière, la politique monétaire pouvait être mise essentiellement au

service de la politique de stabilisation interne. L'annonce publique des objectifs monétaires et la régulation consécutive de la masse monétaire n'ont évidemment pas à elles seules réussi la réalisation du "miracle de stabilité"; l'émigration de la main-d'oeuvre étrangère et la fin du boom de la construction y ont également contribué.

- 37 Avec le retour de la stabilité des prix, la Suisse s'était créé à l'égard de ses principaux partenaires commerciaux un écart de taux d'inflation important et permanent; cet écart influença de manière décisive la formation des anticipations sur les marchés des devises. A cela vint s'ajouter une balance des revenus de plus en plus excédentaire. La spéculation, compte tenu de la structure asymétrique des anticipations, joua un rôle plus déstabilisant que stabilisant. Il se produisit, au niveau international, une restructuration de portefeuille importante qui conduisit le franc suisse à jouer quasiment un rôle de monnaie de réserve.

Cette nouvelle constellation amena le cours du franc suisse non seulement à *ne plus osciller autour de la tendance de la parité des pouvoirs d'achat*, mais à afficher des fluctuations - allant éventuellement en s'accroissant - se manifestant *de manière permanente au-dessus de l'évolution temporelle de la parité des pouvoirs d'achat*: à peine la capacité de concurrence sur le marché mondial pouvait-elle être sauvegardée grâce à la réussite de la stabilisation interne que de nouvelles forces poussant à l'appréciation du franc suisse se manifestaient. Cette réussite elle-même semblait donc conduire à une situation absurde. Bien que la courte période de référence n'autorise aucune extrapolation fiable (cf. Deuxième Partie), on voit cependant se dessiner une tendance selon laquelle l'évolution du cours du franc s'éloigne de plus en plus de l'évolution de la parité des pouvoirs d'achat.

Des fluctuations importantes du cours de change constituaient déjà un grave handicap pour l'économie d'exportation et leur

écart grandissant par rapport à la tendance aurait été, à la longue, très difficile à supporter.

La fin de l'"ancienne" politique monétaire

Les causes les plus importantes de la forte appréciation du franc suisse ont été déterminées comme auparavant par des circonstances extérieures et ne relèvent que partiellement de facteurs intérieurs. La *faiblesse permanente du dollar* au cours de la période de référence, à laquelle seules les mesures énergiques décidées par le gouvernement américain au milieu de novembre 1978 ont tenté de porter remède, vient à cet égard en premier lieu. La dépréciation du dollar peut être avant tout attribuée au déficit de la balance des paiements et aux fortes augmentations des prix aux Etats-Unis. Toutefois, le franc suisse s'est apprécié non seulement par rapport au dollar, mais également très fortement par rapport au mark allemand, ce dont a très fortement souffert le commerce extérieur suisse.

Le déficit de la balance des paiements américaine avait passé de 1976 à 1977 de 1.4 à 20.2 milliards de dollars. Cela conduisit à une asymétrie au niveau international. Aux déficits des balances des paiements des pays industrialisés, de même que des pays non producteurs de pétrole, s'opposaient des excédents importants des pays producteurs de pétrole. Une asymétrie pouvait également être observée *entre* les pays industrialisés eux-mêmes. Les balances des paiements de la France, de l'Italie et de l'Angleterre, lesquelles étaient encore fortement déficitaires en 1976, se sont améliorées considérablement au cours de l'année 1977. Au cours de la même période, les excédents du Japon et de la Suisse s'accrochèrent. Cette évolution contrastée des balances de paiements contribua probablement au renforcement des déséquilibres observés sur les marchés des changes.

Du point de vue américain, trois raisons principales ont conduit à la fièvre sur le marché des changes.

Premièrement, les *taux de croissance* américains se sont avérés pendant plusieurs années *supérieurs à ceux de l'Europe*. Pour les Américains, il était possible de rétablir un certain équilibre à condition que les pays industrialisés à balance des paiements excédentaire conduisent une politique économique expansive (c'est la "théorie des locomotives", concept auquel on recourt principalement au sein de l'OCDE). On peut opposer à ce point de vue qu'une telle politique de croissance dans les pays industrialisés aurait impliqué des problèmes de structure très importants et accéléré l'inflation. Il s'ajoute à cela que pour les économies les plus intégrées dans le marché mondial, les investissements sont conditionnés beaucoup plus par les anticipations relatives aux débouchés que par le niveau des taux d'intérêt. C'est ainsi que la faiblesse du dollar exerça une influence dépressive car elle rendait les perspectives de débouchés sur les marchés étrangers très incertaines.

- 40 Deuxièmement, la faiblesse du dollar a résulté des *importations très élevées de produits énergétiques*. C'est pourquoi on avait prévu de réduire celles-ci. Cependant, les propositions très affaiblies de l'administration Carter, adoptées en octobre 1978 par le Congrès américain, ne comprenaient que de très maigres économies d'énergie. C'est pourquoi une forte pression sur la balance commerciale des Etats-Unis subsistera tant que le comportement des milieux économiques américains ne changera pas sensiblement et que le mécanisme des prix ne pourra pas jouer plus librement.
- 41 Enfin, il faut observer que la dépréciation continue du dollar devrait conduire à *un renforcement de la capacité de concurrence des exportations américaines* sur le marché mondial, dont il faut tenir compte en examinant les prévisions relatives aux exportations présentées dans le chapitre II. La capacité de concurrence croissante des Etats-Unis devrait entraîner une diminution du déficit de sa balance courante.

La nature de cet encouragement aux exportations comporte cependant des dangers. Une dépréciation continuelle du dollar doit être considérée comme une subvention des exportations américaines. L'économie d'exportation peut ainsi obtenir des succès sans être contrainte à procéder aux adaptations structurelles qu'implique la modification des circonstances sur les marchés mondiaux. L'économie américaine peut accroître ses exportations grâce à des diminutions de prix liées aux cours de change sans améliorer les produits qu'elle offre ou mettre à disposition de nouveaux produits. On retrouverait ainsi des problèmes analogues à ceux qui se posaient avant la flexibilité des cours de change dans les pays dont la monnaie était manifestement sous-évaluée - parmi lesquels la Suisse. Une évolution s'écartant par trop des coûts comparatifs économiques réels pourrait fort bien donner naissance à des mesures protectionnistes. En revanche, dans les pays à monnaie forte, l'évolution des cours de change conduit à une pression concurrentielle renforcée qui exige un processus d'ajustement plus rapide apportant à son tour de nouveaux avantages comparatifs qui influencent alors le taux de change.

- 2 La faiblesse du dollar exerça tout son effet sur l'inflation aux Etats-Unis, à travers les prix à l'importation. L'augmentation du taux d'inflation américain a accentué l'écart à l'égard du niveau des prix suisses et a ainsi contribué à l'appréciation du franc. L'abandon de la politique du "benign neglect" de mi-novembre 1978 semble cependant annoncer une orientation nouvelle de la politique économique américaine dont il est difficile, au moment de la rédaction de ce Rapport, de prévoir tant sa durée que ses conséquences.
- 3 *Du point de vue de la Suisse*, les principales raisons du revirement de la politique de change peuvent être énoncées ainsi. Il était prévisible que la nouvelle appréciation du franc de septembre 1978 porterait un grave préjudice aux possibilités de débouchés de l'industrie d'exportation sur les marchés mondiaux. En raison du rôle important du secteur d'exportation dans l'éco-

nomie suisse, des craintes firent leur apparition en ce qui concerne la situation de l'emploi; une action s'imposait. La volonté d'économiser qui s'est traduite dans les faits à un moment inopportun conduisit en outre à une politique déflationniste du secteur public, ce qui rendait ainsi encore plus difficile une stimulation de la demande intérieure destinée à compenser des perspectives de débouchés extérieurs assombries.

- 44 Une autre raison résida dans le fait que *les mesures* destinées à protéger la monnaie se sont avérées *inefficaces*. Les prescriptions légales en vigueur au cours de la période sous référence sont résumées dans le Tableau 1. La garantie des risques à l'exportation constitue une exception à cet égard. Il s'agissait là de la seule mesure véritablement efficace qui a quelque peu modéré les conséquences économiques réelles de l'appréciation du franc suisse.

Les mesures destinées à décourager les importations de capitaux se sont, rétrospectivement, révélées *aller à l'encontre de leur objectif* en ce sens qu'elles ont réduit la masse de manœuvre disponible sur les marchés des devises et qu'elles ont ainsi accentué les fluctuations du cours de change. Les expériences accumulées par l'intermédiaire de la mise en oeuvre de ces diverses mesures devraient fournir une illustration des difficultés, voire de l'impossibilité, d'introduire un contrôle des changes ou un double marché des devises en dehors des périodes de guerre.

Analyse de la "nouvelle politique monétaire"

- 45 La politique actuelle de la Banque nationale suisse consiste à maintenir, sans trop se soucier du taux de croissance de la masse monétaire, le cours du Mark allemand à un niveau nettement supérieur à 80 centimes. Cette nouvelle politique monétaire a été tout d'abord conduite par la BNS de son propre chef, mais a été consolidée ensuite par les mesures américaines. On peut considérer, rétrospectivement, que cette nouvelle orientation de la politique monétaire a été décidée à un moment plutôt opportun.

Tableau 1: Dispositif de défense pour la sauvegarde de la monnaie

Mesures prises jusqu'en 1977:

- interdiction de rémunérer et intérêt négatif sur les placements des étrangers;
- restriction d'importer des billets de banque étrangers. Cette mesure n'était pas en vigueur au début de la période de référence; elle a été à nouveau appliquée fin février 1978;
- restriction des ventes à terme de francs suisses à des étrangers;
- contrôle des émissions des emprunts obligataires de débiteurs suisses à l'étranger;
- réglementation de l'exportation de capitaux;
- stérilisation du produit, en francs suisses, des interventions de la BNS sur le marché des devises;
- interdiction d'achat de francs suisses à terme en-dessous d'un mois pour les étrangers;
- interdiction de nouvelles émissions étrangères de "notes" à moyen terme en francs suisses assorties d'une clause de remboursement anticipé.

Mesures prises fin février 1978:

- extension aux comptes de dépôt en francs suisses des banques centrales du prélèvement de l'intérêt négatif de 10 % par trimestre appliqué aux non-résidents et réduction de 20 % de la base d'exonération de cette commission;
- interdiction de céder des valeurs mobilières en francs suisses à des non-résidents (à l'exception des emprunts en monnaie étrangère, émis en Suisse).

Mesures mises en vigueur début octobre 1978:

- augmentation de 34 à 50 % de la part maximale des nouvelles émissions d'emprunts de débiteurs étrangers qui peut être cédée à des étrangers;
- réduction de la conversion du produit en franc suisse des exportations de capitaux en dollars soumises à autorisation auprès de la BNS. La moitié de ce produit doit toujours être convertie auprès de la BNS, l'autre est changée sur le marché.
- extension de la garantie des risques à l'exportation ¹⁾.

1) La garantie des risques à l'exportation occupe une place particulière. Elle n'agit pas sur l'évolution des taux de change mais sur ses conséquences. Pour souligner l'importance de cette mesure, citons les chiffres suivants: au début de 1978, des exportations de 16,2 milliards de francs suisses étaient assurées par cette garantie, dont environ 22 % pour le risque de change. A fin septembre le montant de la garantie s'élevait à 21,9 milliards de francs, dont environ 27 % pour le risque de change.

Le cours du franc suisse redescendit, ce qui apporta quelques soulagements - de nature psychologique entre autres - qui démontrèrent que le taux de change ne constitue pas une fatalité. Les prévisions à court terme concernant les débouchés se sont à nouveau améliorées, ce qui pourrait impliquer que la réduction de la capacité concurrentielle consécutive à la dépréciation du dollar jusqu'à la fin septembre ne se répercute pas entièrement sur l'emploi. Des perspectives plus favorables pourraient conduire les entreprises à conserver la main-d'oeuvre dont elles disposent, en dépit de carnets de commandes passagèrement peu garnis.

- 46 Comme nous l'avons déjà relevé, la nouvelle orientation de la politique monétaire entraîna une forte croissance de la masse monétaire, laquelle a éveillé quelques craintes relatives à une nouvelle poussée inflationniste. Cependant, le Groupe d'experts estime pour sa part que le danger de voir la hausse des prix s'accélérer à l'avenir est très mince. On ne doit pas attendre de vigoureuses impulsions du côté de la demande intérieure, en particulier aucun nouveau boom de la construction. Des accroissements de prix dans ce secteur sont de nature structurelle et relativement indépendants des nouvelles lignes de la politique monétaire, et ils ne devraient pas influencer notablement les loyers résidentiels. L'investissement sera déterminé essentiellement par les perspectives de débouchés intérieurs et extérieurs et ils ne devraient augmenter que si une confiance accrue en un environnement plus stable se manifestait. On ne peut guère attendre une stimulation de la demande émanant du secteur public car des travaux de plus grande importance ne sont encore qu'à l'état de projets ("conceptions globales").

Les exportations constituent une inconnue. Dans le cas où la conjoncture internationale, comme on s'y attend, s'améliorerait légèrement, le désavantage concurrentiel pourrait être ainsi partiellement compensé, à supposer que les taux de change soient au moins stabilisés dans le court terme.

- 7 En outre, il existe des facteurs qui peuvent constituer un frein à la renaissance de l'inflation. D'importants gains de change n'ont pas encore été répercutés sur les prix à la consommation, car la flexibilité des prix vers le bas s'avère très faible en Suisse. Enfin, des capacités de production sont disponibles dans des mesures différentes selon les branches ou les entreprises et elles pourraient répondre à un éventuel mouvement de la demande de telle manière que les prix ne montent pas. On se référera à cet égard à l'argument, présenté plus haut, de la "réserve de productivité".
- 8 Il est extrêmement difficile de prévoir les incidences à long terme de la nouvelle politique monétaire, et cela aussi bien en ce qui regarde le danger inflationniste intérieur que la situation monétaire internationale. L'évolution des marchés des devises dépend principalement du succès des mesures de lutte contre l'inflation décidées aux Etats-Unis. Par ailleurs, les transformations internationales de portefeuille et les décalages temporels dans les processus d'adaptation économique rendent difficile l'élaboration d'un point de vue clair à cet égard. Il est cependant possible d'avancer, schématiquement, *trois variantes*.
- 9 Premièrement, la possibilité demeure de voir le franc suisse s'abaisser encore par rapport au dollar. Cela permettrait à la BNS de stabiliser, par des achats de dollars, le cours du franc à un niveau réduit. Il faut cependant garder à l'esprit qu'une telle évolution ne pourrait se produire que si les Etats-Unis mettaient véritablement en oeuvre la politique déflationniste qu'ils ont annoncée. Une récession américaine se propagerait toutefois très rapidement au niveau international. Il n'est pas possible, pour l'instant, de prévoir quelles seraient les conséquences d'une telle éventualité.
- 0 La seconde possibilité réside dans le fait que l'appréciation du dollar du mois de novembre 1978 n'est qu'éphémère et qu'il faut s'attendre à une nouvelle chute de la monnaie américaine.

Cela pourrait être le cas si les Etats-Unis décidaient d'introduire une politique expansive en raison de nouvelles difficultés concernant leur niveau d'emploi intérieur. Si cela devait se produire, ce qui n'est pas du tout invraisemblable, le Groupe d'experts propose quelques mesures dont on trouvera un résumé dans le chapitre III de cette Partie. Il tient cependant d'ores et déjà à préciser qu'il exclut l'éventualité d'un contrôle des changes et de l'introduction d'un double marché des devises.

- 51 Enfin, la troisième possibilité consiste en un compromis entre les deux variantes extrêmes ci-dessus. S'il était possible, grâce à une politique de concertation, de parvenir à limiter les fluctuations des cours de change, ce qui éviterait des coûts d'adaptation réels importants, les perspectives d'emploi s'en trouveraient grandement améliorées. A long terme cependant, la croissance de la masse monétaire qui résulterait de cette politique de stabilisation pourrait induire des poussées inflationnistes

Le Groupe d'experts a clairement exprimé dans son premier Rapport son rejet d'une stratégie qui consisterait à provoquer délibérément une inflation "d'adaptation". *En revanche, il ne faudrait pas renoncer à mettre en oeuvre des mesures de stimulation de la demande que justifie la situation économique et que l'existence de capacités de production inutilisées rend possible*, même si cela devait entraîner une légère hausse du niveau des prix. Des impulsions réelles pourraient venir à cet égard du commerce extérieur. Quoi qu'il en soit, l'expérience récente du système de change flexible a montré que de grandes divergences dans les taux d'inflation nationaux, particulièrement lorsqu'elles se manifestent toujours dans le même sens, conduisent à des difficultés pour lesquelles il n'a pas encore été trouvé de solution.

Les finances publiques

- 52 Le développement des finances des collectivités publiques durant la période sous revue a été *encore conditionné par le désir politique de ces cinq dernières années de rétablir l'équilibre des*

comptes. Encore fortement stimulée dès 1975 par l'incidence contractive de la récession sur les recettes publiques, la politique d'assainissement n'a jusqu'à maintenant - hormis les programmes de relance de fin 1975 et de 1976 - guère souffert de compromis en faveur des objectifs d'équilibre et de croissance économiques.

- 3 Les principales caractéristiques de l'évolution de ces quatre dernières années peuvent être lues dans le tableau 2. Les résultats de la politique d'assainissement et d'adaptation des dépenses aux recettes quasi-stagnantes ressortent de l'*évolution des dépenses*. Après avoir connu un rythme annuel moyen de plus de 12 % entre 1960 et 1974, la croissance des dépenses de l'ensemble des collectivités publiques s'est fortement ralentie dès 1975 (6 %) pour faire même place en 1977 - partiellement à la suite de l'expansion artificiellement gonflée en 1976 par les programmes de relance (9,1 %) - à un recul de 0,8 %. 1978 par contre devrait donner lieu à une très légère reprise si l'on se fonde sur la comparaison entre le budget 1978 et celui de 1977. La croissance plus forte qui ressort de la comparaison avec les comptes 1977 n'est guère significative, parce que les budgets sont effectivement établis sur la base des budgets de l'année précédente, soit avant que les comptes de l'année en cours ne soient connus.

Cette évolution globale a cependant été fortement différenciée selon le niveau de collectivités publiques. Plus touchées par l'explosion des dépenses et principal vecteur des mesures de relance, les dépenses de la Confédération ont connu une évolution en dents de scie très prononcée alors que le rythme de croissance de celles des cantons et communes s'est assez régulièrement affaibli entre 1975 et 1978, suivant en cela de très près l'évolution des recettes. Le fait que les recettes de la Confédération ont été plus rapidement affectées par la récession que celles des cantons et communes a également contribué à renforcer cette différence d'évolution.

Tabelle 2 : Budgets und Rechnungen von Bund, Kantonen und Gemeinden 1975-78
 Tableau 2 : budgets et comptes de la Confédération, des cantons et des communes 1975-78

	Bund ¹⁾ / Confédération ¹⁾			Kantone ¹⁾			Cantons ¹⁾			Gemeinden ¹⁾ / Communes ¹⁾			Total ²⁾	
	Ausgaben	Einnahmen	Saldo	Dépenses	Recettes	Saldo	Soide	Ausgaben	Finnahmen	Saldo	Dépenses	Recettes	Soide	
	In Millionen Franken													En millions de francs
1975 < B	13508	13050	-458	19000	18042	-958	13400	12600	-800	39100	36884	-2216		
1976 < B	13670	12361	-1309	18494	17879	-615	13463	12948	-515	38066	35797	-2269		
1976 < C	15866	14634	-1172	20700	19310	-1390	14300	13500	-800	43200	39836	-3362		
1977 < B	15997	14424	-1573	19893	19013	-880	14019	13863	-157	41531	38922	-2609		
1977 < C	16710	14342	-2368	20600	19900	-700	14000	13500	-500	42400	38632	-3768		
1978 B	15636	14169	-1467	19960	19226	-734	14000	14000	0	41200	39300	-1800		
1978 B	16288	15076	-1212	20800	19600	-1200	14200	13700	-500	42900	39988	-2912		
Veränderungen gegenüber Vorjahr in Millionen Franken / Variations par rapport à l'année précédente en millions de francs														
1975 B / 1974 B	501	249	-252	2000	2093	-93	1500	1500	0	3691	3532	-159		
1975 B / 1974 C	301	883	582	1992	1611	-371	794	977	183	3200	3399	199		
1975 C / 1974 C	463	194	-269	1476	1448	-28	857	1325	468	2166	2312	146		
1976 B / 1975 B	2298	1684	-714	1700	1268	-432	900	900	0	4100	2984	-1116		
1976 B / 1975 C	2136	2273	137	2206	1431	-775	837	582	-285	5134	4041	-1093		
1976 C / 1975 C	2327	2063	-264	1399	1134	-265	556	915	358	3465	3125	-340		
1977 B / 1976 B	304	-292	-596	-100	-110	-10	-200	0	200	-800	-1206	-406		
1977 B / 1976 C	713	-82	-195	707	187	-520	81	-363	-443	669	-290	-1159		
1977 C / 1976 C	-361	-255	-106	67	513	546	-19	137	157	-331	-378	809		
1978 B / 1977 B	178	734	556	200	400	200	100	200	100	500	1366	866		
1978 B / 1977 C	652	907	255	840	74	-866	200	-300	-500	1700	1700	-1112		
Durchschnitt/moyenne														
1960-1974 C	11,7	10,5	-1,3	13,3	13,3	0	13,2	12,4	-0,8	12,4	11,7	-0,7		
1975 B / 1974 B	3,9	1,9	-2	11,8	13,1	1,3	12,6	13,5	0,9	10,4	10,6	0,2		
1975 B / 1974 C	2,3	7,3	5	11,6	9,8	-1,8	6,3	8,4	2,1	10,2	9,9	-0,3		
1975 C / 1974 C	3,5	1,6	-1,9	8,7	8,8	0,1	6,8	11,4	4,6	6,0	6,9	0,9		
1976 B / 1975 B	17,0	12,1	-4,9	9,9	7,0	-2,9	6,7	7,1	0,4	10,5	9,0	-1,5		
1976 B / 1975 C	15,6	18,4	2,8	11,9	8,0	-3,9	6,2	4,3	-1,9	11,3	11,3	0		
1976 C / 1975 C	17,0	16,7	-0,3	7,6	6,3	-1,3	4,1	7,1	3,0	9,1	8,7	-0,4		
1977 B / 1976 B	1,9	-2,0	-3,9	-0,5	-0,8	-0,3	-1,4	0,0	0,5	-1,9	-3,0	-4,9		
1977 B / 1976 C	0,7	-0,6	-1,3	3,6	1,0	-2,6	0,6	-2,6	-3,2	2,1	-0,7	-3,9		
1977 C / 1976 C	-2,3	-1,8	-0,5	0,3	2,7	2,4	-0,1	1,0	1,1	-0,8	-1,0	-1,8		
1978 B / 1977 B	1,1	5,1	4,0	1,0	2,1	1,1	0,7	1,5	0,8	1,2	3,5	2,3		
1978 B / 1977 C	4,2	6,4	2,2	4,2	0,4	-3,8	1,4	-2,1	-3,5	4,1	1,8	-2,7		

1) Mit Doppelzählungen / Avec doubles imputations;

2) Ohne Doppelzählungen / Sans doubles imputations;

3) Schätzung für Gemeinden und Total / Estimation pour les communes et le total; B = Budgets, C = Rechnung / Comptes

Quellen: Öffentliche Finanzen der Schweiz; Kantonsfinanzen; Die Volkswirtschaft
 Sources: Finances publiques en Suisse; Finances des cantons; La Vie Economique

- 4 Sans que l'objectif d'*équilibre des comptes* poursuivi par les Autorités tant fédérales que cantonales et communales n'ait encore été atteint, les efforts entrepris ont porté des fruits dans le sens souhaité par les initiateurs de la politique. L'excédent de dépenses n'a pas dépassé 2,6 milliards, chiffre atteint en 1976 année de relance, et n'a donc pas atteint les 4 milliards qui avaient été provisoirement budgetés pour 1977. Cela signifie que les comptes ont sensiblement mieux bouclé que cela n'avait été prévu par les budgets, et ceci tout particulièrement en 1977 où le déficit effectif de 1,8 milliard fut de moitié inférieur à celui budgeté. Si, comme cela est vraisemblable, cette tendance se poursuit, l'excédent de dépenses devrait encore s'amenuiser en 1978 sous l'impulsion des cantons et communes dont les budgets consolidés devraient être alors approximativement équilibrés. Fortement marqués par les irrégularités qui ont caractérisé l'évolution de leurs dépenses et de leurs recettes, les comptes de la Confédération, contrairement à ceux des collectivités régionales et locales, ont connu une relative stabilisation de leurs excédents de dépenses entre 1,2 et 1,5 milliard, et des boucllements moins favorables que budgetés en 1975 et 1976.
- 5 La constatation que la politique financière poursuivie en 1977 et 1978 a été entièrement conditionnée par le souci de rééquilibrer les budgets et la description des principales caractéristiques du développement des comptes des collectivités publiques suggèrent à première vue que les *finances publiques ont exercé en 1977 et 1978 un effet contractif sur la conjoncture*. Il va sans dire que, même s'il a correspondu à un affaiblissement parallèle de la ponction fiscale, le passage d'un rythme de croissance des dépenses élevé (près de 12 % en termes nominaux en moyenne annuelle au cours des années 1960-74) à une quasi stagnation - voire une régression - en 1977 et 1978 exerce un effet contractif sur l'économie lorsque celle-ci croît durant cette même période à un rythme moyen de 2 à 3 %.

Bien qu'elle soit elle aussi un indicateur très inadéquat de l'incidence conjoncturelle des budgets publics, l'observation du sens des variations d'une année à l'autre du solde budgétaire confirme elle aussi cette tendance. Il ressort du tableau 2 que si les comptes de l'ensemble des collectivités publiques ont été marqués en 1975 et 1976 par un excédent de dépenses croissant caractéristique d'un effet expansif (variation négative du solde), ce dernier s'est considérablement réduit en 1977 et devrait, si l'on se fonde sur la comparaison des budgets 1977 et 1978, continuer à le faire, ce qui témoigne d'un effet contractif. On remarquera également que dans les grandes lignes la même tendance est observable aux trois niveaux de collectivités publiques, si ce n'est que les communes auraient déjà exercé un effet contractif au cours des années de relance 1975 et 1976. Sans doute aurait-il encore été souhaitable pour 1978 de quantifier l'effet de revenu (effet primaire + effet multiplicateur) de l'ensemble des collectivités publiques. L'absence de données suffisamment uniformisées et désagrégées sur les budgets des cantons et communes ainsi que les divergences importantes durant les années précédentes entre les budgets et résultats effectifs rendent malheureusement cette tentative vaine.

- 56 Néanmoins il apparaît très nettement qu'après un effet expansif bienvenu en 1976, les ménages publics ont eu une influence contractive sur la conjoncture, et ceci tout particulièrement en 1977 parce que les mesures de relance engagées en 1976 se sont partiellement traduites par le seul avancement des dépenses qui auraient de toute manière été effectuées dans les années à venir. Si les collectivités publiques ont ainsi pu progresser dans l'assainissement de leurs dépenses, elles ont par contre atténué la reprise économique qui s'était manifestée en 1977, et contribué à son ralentissement en 1978.
- 57 Bien que fragmentaires et imparfaitement comparables, les données disponibles au moment de la rédaction de ce rapport sur les *projets de budgets 1979* de la Confédération et de la majorité des cantons suggèrent dans l'ensemble que les collectivités

publiques devraient exercer en 1979 un effet neutre, voire encore légèrement restrictif sur la conjoncture, sous réserve bien sûr que l'évolution de la situation économique ne force ces dernières à engager rapidement des dépenses supplémentaires à des fins de relance.

Cette tendance est dictée par les cantons qui, s'ils ont prévu une croissance plus rapide de leurs dépenses, s'attendent à une expansion encore sensiblement plus forte de leurs recettes. A noter que l'augmentation de leurs recettes s'explique moins par la bonne conjoncture des années précédentes que par les modifications d'impôt, l'incidence des hausses décidées par certains cantons devant dépasser les allègements accordés par d'autres. Quant au budget de la Confédération, il pourrait en revanche exercer une incidence très modérément expansive si l'on se fonde sur la légère augmentation prévue pour le déficit et l'expansion plus rapide des dépenses que des recettes.

I Evolution tendancielle pour la période 1979/80

- 8 Compte tenu de l'existence persistante d'un fort sous-emploi dans de nombreux pays industrialisés, la politique économique de ceux-ci est désormais assignée, comme le recommande d'ailleurs l'OCDE, à l'*accélération de la croissance*. C'est ainsi que la Suisse s'est vue répéter l'invitation, étant donné la situation favorable de sa balance des paiements et la stabilité des prix qu'elle a conquise, d'exercer une stimulation active de la demande. Même si l'on admet que la progression de la productivité du travail sera encore faible à l'avenir, il s'agirait d'atteindre des taux de croissance tendanciels de la demande extrêmement élevés si l'on souhaitait éliminer le fort chômage régnant dans les autres pays, et seule la réalisation d'un nouveau "miracle de croissance" permettrait d'intégrer au marché du travail les générations très chargées qui s'y présenteront. Si l'on

se réfère à l'époque de croissance, il n'est guère surprenant que, en présence d'une population stationnaire et d'un phénomène de saturation incontestable dans le secteur des biens de consommation durables, des succès décisifs ne se soient pas encore manifestés jusque-là. Les taux de croissance visés, ou même déjà prévus, ont dû être continuellement revus à la baisse, ce qui a contribué à accentuer l'insécurité générale.

- 59 Globalement, la situation régnant dans les pays industrialisés peut être esquissée en disant que *l'épargne à placer excède les besoins d'investissement*. Ce phénomène ne constitue pas seulement, et peut-être même pas du tout, une conséquence d'une situation de saturation et de l'absence d'une disposition à innover; il est bien plutôt lié au passage d'une population croissante à une population stagnante. Consécutivement à l'existence de classes d'âge très peuplées et dotées d'un taux d'épargne élevé et au besoin réduit de capital physique destiné à l'infrastructure ou aux investissements d'extension, - caractère-type des sociétés à population stationnaire - le problème du transfert réel des ressources surgit dans les pays industrialisés; nous le traiterons pour ce qui concerne la Suisse dans la Cinquième Partie.

A côté de l'absence des impulsions attachées à la croissance de la population, d'autres phénomènes font douter de l'éventualité d'un nouveau "miracle de croissance":

- l'accentuation de la tendance au protectionnisme commercial, ainsi que l'insécurité liée aux fortes fluctuations des cours de change;
- le très haut niveau de production déjà atteint, en vertu duquel chaque pour-cent de croissance représentée, en valeur absolue, beaucoup plus qu'au début de la période de croissance;
- l'attachement grandissant aux valeurs matérielles acquises rend plus difficiles les modifications structurelles, ainsi que les efforts supplémentaires de rationalisation;
- les taux d'inflation encore élevés dans de nombreux pays, qui rendent impossibles des mesures de stimulation puissantes;

- un pouvoir d'achat des pays en voie de développement qui ne suffit pas à nourrir une demande potentielle de grande envergure.

Par ailleurs, la conviction s'étend de plus en plus qu'une croissance "forcée" serait hors d'état de résoudre, seule, le problème du sous-emploi, indépendamment de la question de savoir si une telle croissance est véritablement souhaitée, une exploitation excessive de ressources rares pourrait en effet mettre en cause les possibilités de développement des générations à venir. C'est ainsi que se manifestent de plus en plus des tendances vers le partage du fardeau du sous-emploi, en particulier par la réduction du temps de travail. Le Groupe d'experts a mis en évidence dans son Rapport 1977/1978 le fait que la situation sur le marché du travail pourrait se retourner radicalement pour les années 1990, du fait du renversement actuel de la tendance démographique. Préalablement cependant, de nouvelles diminutions du temps de travail dans les pays voisins pourraient encore accentuer l'écart qui existe à cet égard entre la Suisse et ceux-ci.

En ce qui concerne *les tendances à moyen et à long termes sur le plan mondial*, trois conceptions sont actuellement en concurrence. La première présume qu'une faible croissance se maintiendra, à un niveau en conséquence beaucoup plus faible que celui de l'époque de croissance. Selon la deuxième, le cycle conjoncturel continue encore après 1974/76 à fluctuer comme on a pu l'observer durant la période de croissance: un ralentissement plutôt faible succédant assez régulièrement à un ralentissement plutôt prononcé. Selon ce point de vue, le ralentissement de la croissance de 1977, qui touche la Suisse aujourd'hui avec le retard habituel, correspondrait bien au calendrier conjoncturel de l'après-guerre. Enfin, selon la troisième conception, on observe à présent des fluctuations irrégulières et à très court terme qui sont déclenchées par des réactions en permanence excessives dans le domaine de la politique économique. Ces trois conceptions ne sont pas contradictoires. Le cycle conjoncturel passé pourrait

continuer à osciller autour d'une tendance de croissance plus modérée, et ressortir plus clairement comme cela fut déjà le cas lors des époques précédentes de croissance ralentie. Il se pourrait que se superposent à cette évolution les fluctuations de court terme résultant d'une forme de politique d'intervention qui est aujourd'hui en général réfutée par la science économique.

Les perspectives conjoncturelles chez nos principaux partenaires commerciaux

- 61 Après des mois au cours desquels on a procédé à des prévisions à court terme très divergentes et en constante révision, la situation se présente actuellement de manière beaucoup plus uniforme. D'une manière très générale, les taux de croissance nationaux se rapprochent et, simultanément, on peut attendre que *les taux de croissance plus élevés se déplacent vers les pays européens*, phénomène qui est peut-être déjà en train de se produire.
- 62 Le tableau 3 présente un aperçu des taux de croissance et d'inflation des principaux partenaires commerciaux de la Suisse pour 1977/78, ainsi que des prévisions pour 1979; les pays sont rangés dans l'ordre décroissant de la part qu'ils représentent dans les exportations suisses. Le Groupe d'experts s'est fondé à cet égard sur les prévisions de différents instituts et instances, et il s'est efforcé de contrôler, par ses propres analyses, les prévisions valables pour les principaux pays et de vérifier leur plausibilité. Voici, en bref, ce que l'on peut retenir pour quelques pays.

République fédérale d'Allemagne

Après l'affaiblissement de la croissance enregistré en 1977 et lors de la première moitié de 1978, le rythme d'expansion s'accélère. A la suite d'allègements fiscaux et d'une diminution de la propension à épargner, *la consommation privée se présente comme un soutien conjoncturel*; cette tendance se prolongera en 1979.

suisses de marchandises en % (1977)	Variations par rapport à l'année précédente en %				consommation	Lance des revenus		
	1977		1978 | 1979				1977	1978 | 1979 estimations
	1977	1978	1978	1979				
RFA	16.5	2.4	3.0	3.0-4.0	3.9	2.5	3.0-4.0	L'excédent traditionnel se maintient, mais il faut également s'attendre à le voir se réduire tendanciellement.
France	8.8	3.0	3.0	3.0-4.0	9.5	10.0	10.0	Déficit clairement décroissant; les positions acquises devraient s'affermir.
Italie	8.1	1.7	2.0	3.0-4.0	18.4	12.0	13.0-14.0	Passage évident des déficits à des excédents; perspectives favorables pour 1979.
Etats-Unis	6.6	4.9	4.0	2.0-3.0	5.6	7.0	7.0	L'important déficit chronique se maintiendra; il se réduira quelque peu avec le ralentissement de la croissance.
Grande-Bretagne	5.7	0.7	2.5	2.0	14.2	8.0	9.0-10.0	Le passage de déficits (1976) à des excédents devrait se confirmer.
Autriche	5.3	3.5	1-1.5	2.0-3.0	5.5	3.5	3.0-3.5	Important déficit permanent; pas de prévision sûre pour 1979.
Pays-Bas	2.9	2.3	2.0-3.0	3.0-4.0	6.4	4.5		Faibles, mais stables, excédents.
Belgique Luxembourg	2.8	1.8	2.5-3.0	3.0-4.0	7.1	5.0		Proche de l'équilibre.
Suède	2.4	-2.5	2.0	3.0-4.0	11.4	8.0	7.0-8.0	Important déficit permanent; pas de prévision sûre pour 1979.
Japon	2.4	5.1	5.5	4.0-5.0	7.6	5.0	5.0-6.0	Très importants excédents en voie de légère diminution.

Sources: Economic Outlook, OCDE (juillet 1978)

Groupe de travail de recherches économiques quantitatives de l'Institut de recherches économiques appliquées à Bâle

Portés avant tout par la construction résidentielle, les *investissements* augmenteront en 1978 et en 1979 à un taux *supérieur à la moyenne*. Pour leur part, les investissements de remplacement et de rationalisation devraient également progresser.

L'économie d'exportation attend du bloc monétaire européen une stabilisation des cours de change, si bien que *l'exportation* devrait également apporter un *soutien à la croissance*. En raison de l'instauration d'un bloc régional de change fixe, le taux d'inflation devrait sans doute à nouveau légèrement augmenter. La politique fiscale est mise en oeuvre clairement à des fins de relance.

France

Les taux de croissance réels devraient se situer, aussi bien pour 1978 que pour 1979, entre 3 et 4 %, vraisemblablement pour 1978 un peu en-dessous, et pour 1979 un peu en-dessus de 3,5 %. La consommation privée et la consommation publique évoluent à peu près au même rythme. Après deux années de faible investissement, on attend pour 1979 *une stimulation de la formation de capital fixe ainsi que de la construction publique*. La croissance des exportations devrait, quant à elle, maintenir son rythme général.

On ne s'attend pas encore à ce que les efforts de stabilisation soient plus efficaces qu'auparavant, si bien que l'augmentation des prix à la consommation pourrait encore s'exprimer en deux chiffres.

Italie

Après l'important affaiblissement conjoncturel de 1977, particulièrement sensible dans la production industrielle, l'économie reprend quelques forces au début de 1978. Il ne faut sans doute pas attendre une accélération importante du rythme de croissance des mesures restrictives nécessitées par la stabilisation inter-

ne et l'équilibre de la balance des paiements. Après un recul temporaire, *la formation de capital fixe devrait à nouveau augmenter en 1979*. Du fait que la consommation privée et la consommation publique vont en s'accélégrant, *le taux de croissance global devrait monter de 2 % actuellement, jusqu'à 3 ou 4 %*.

Enfin, grâce à l'appréciation de la lire à l'égard du dollar, l'augmentation des prix à la consommation a diminué de 6 points au cours de la période 1977/78. Cependant, le taux d'inflation se situe encore en 1978 à environ 12 %, de telle sorte qu'il faut compter, du fait du maintien de l'échelle mobile, avec un *accroissement du renchérissement de 1 à 2 points*.

Etats-Unis

L'expansion actuelle dure bientôt depuis 3 1/2 ans, ce qui constitue pour les Etats-Unis une période très longue. En 1978 déjà, les taux de croissance de la demande de constructions résidentielles et des automobiles ont cependant fortement diminué; on attend même pour 1979 des diminutions absolues. L'orientation restrictive conférée à la politique de stabilisation destinée à combattre l'inflation et à soutenir le dollar conduiront à un affaiblissement de la croissance globale en 1979. Les prévisions se montent à 2 - 3 %, contre un chiffre d'à peine 4 % encore attendu pour 1978.

La hausse des prix à la consommation, actuellement de 7 %, ne devrait pas, en dépit de la politique anti-inflationniste, s'abaisser considérablement.

Royaume-Uni

Le boom de la consommation, qui s'est développé en 1978, semble prendre fin. L'activation de l'investissement ne pourra pas compenser la diminution de la demande de consommation. Ainsi, le Royaume-Uni reste le seul parmi les quatre plus grands pays d'Europe occidentale chez qui l'on enregistrera en 1979 une dimi-

nution du taux de croissance du produit national brut, lequel devrait passer de 2,5 à 2 %.

Le taux d'inflation (coût de la vie) devrait s'abaisser presque de moitié de 1977 à 1978. En 1979, il devrait à nouveau légèrement augmenter, du fait de l'évolution des salaires et de la valeur extérieure de la livre britannique.

- 63 *L'évolution prévue des parts potentielles de marchés pour 1979* présente ainsi des perspectives favorables pour l'économie suisse d'exportation, du fait du déplacement, mentionné précédemment, des pôles de croissance en direction des pays industrialisés européens. Pour l'ensemble des pays membres de l'OCDE, la croissance d'environ 3,5 % atteinte en 1978 devrait sans doute se réduire sensiblement en 1979. Nous examinerons dans le paragraphe suivant la question de savoir si les effets positifs seront compensés ou même surcompensés, à titre net, par l'affaiblissement de la capacité de concurrence résultant de l'appréciation du franc suisse.

En nous référant à une image de plus grande uniformité que devrait afficher dès maintenant l'évolution à court terme chez les principaux partenaires commerciaux de la Suisse, nous devons présenter une réserve concernant les Etats-Unis. A la suite des mesures récemment décidées, les prévisions que l'on avance diverger de plus en plus, et l'on a même déjà cité des taux de croissance inférieurs à 2 %. D'autre part, des événements inattendus, comme la menace de grève qui pèse sur l'industrie de l'acier en République fédérale d'Allemagne, peuvent influencer le climat conjoncturel favorable qui règne dans les autres pays.

Perspectives d'évolution du commerce extérieur

- 64 *L'analyse des postes principaux de la balance des paiements suisse pour 1978* constitue notre base de travail. Afin de permettre une comparaison avec les années précédentes, nous avons rassemblé dans le tableau 4 les positions correspondantes de la balance des paiements pour les années 1973 - 1977. D'une manière

générale, le solde de la *balance commerciale* reflète l'évolution conjoncturelle à laquelle les *importations* sont régulièrement *plus sensibles* que les *exportations*. Un accroissement du déficit de la balance commerciale traduit une reprise conjoncturelle, tandis qu'au contraire sa diminution laisse supposer un tassement. Il s'agit cependant d'être conscient qu'il sera à l'avenir beaucoup plus difficile de conférer à ce solde une interprétation conjoncturelle car la spécialisation croissante de l'économie suisse vers des produits semi-finis implique une *dépendance directe* plus étroite *entre les importations et les exportations*, laquelle se renforcera par l'activité accrue des entreprises suisses à l'étranger. C'est ainsi, par exemple, qu'une diminution des exportations en volume entraîne, de ce fait, également une diminution des importations, de telle sorte qu'un retournement conjoncturel peut se manifester sans que le solde de la balance commerciale ne se modifie. Il en résulte qu'il n'est pas possible d'interpréter le solde positif de la balance commerciale de la Suisse en septembre 1978 comme le signe d'une récession naissante.

5 Dans ce qui suit, nous ne nous occupons que de l'évolution des exportations et des importations au cours des derniers mois; les aspects à plus long terme du commerce extérieur suisse seront traités dans la Deuxième Partie.

Au cours des trois premiers trimestres de 1978, l'importation de marchandises s'est élevée à environ 31,6 milliards de francs et l'exportation à 30,8 milliards de francs. Comme le montre le tableau 4, cela signifie une diminution des importations de 1,3 % et une augmentation des exportations de 2,7 % en regard de la période correspondante de l'année précédente. Au cours de la même période, on a enregistré un recul de l'indice des valeurs moyennes d'environ 10 % pour les importations et d'environ 3,7 % pour les exportations. Il faut cependant préciser qu'il ne s'agit pas là d'un véritable indice des prix qui correspondrait à un certain panier de produits et qui traduirait assez précisément

ZARLÖHIGKEITEN
BALANCE DES PAIEMENTS

Tableau 4

	In Millionen Franken / en millions de francs					Index / Indice 1970 = 100	Veränderung in Verhältnis des Vorjahres in % Taux d'accroissement par rapport à l'année précédente en %				
	1973	1974	1975	1976	1977		1973	1974	1975	1976	1977
Ausfuhren / Exportation	29 950	35 350	33 430	36 670	41 320	187	+ 14,4	+ 10,0	+ 5,4	+ 9,7	12,7
Einfuhren / Importation	36 590	42 930	34 270	36 860	43 000	134	+ 13,0	+ 87,3	+ 20,2	+ 7,6	+ 16,7
Saldo Handelsbilanz Solde Balance commerciale	- 6 640	- 7 580	- 840	- 190	- 1 680		- 7,4	- 14,2	+ 88,9	+ 71,4	784,2
Einnahmen / Recettes	5 300	5 340	5 380	5 500	6 070	156	+ 7,1	+ 0,8	+ 0,7	+ 2,2	+ 10,4
Ausgaben / Dépenses	2 660	2 810	2 870	3 040	3 330	181	+ 10,8	+ 5,8	+ 2,1	+ 5,9	+ 9,5
Tourismus Solde Tourisme	+ 2 640	+ 2 530	+ 2 510	+ 2 460	+ 2 740		+ 3,5	- 4,2	- 0,8	- 2,0	+ 11,1
Einnahmen / Recettes ¹⁾	6 790	7 110	7 100	7 690	8 300	166	+ 8,3	+ 4,7	- 0,1	+ 7,7	+ 8,5
Ausgaben / Dépenses	2 670	3 200	3 180	3 380	3 610	210	+ 16,1	+ 19,9	- 1,2	+ 7,0	+ 6,8
Saldo sonstige Dienstleistungen ¹⁾ Solde autres Services	+ 4 120	+ 3 910	+ 3 940	+ 4 270	+ 4 690		+ 3,8	- 5,1	+ 0,8	+ 8,4	+ 9,8
Einnahmen / Recettes	5 350	6 700	5 930	6 180	6 990	202	+ 17,6	+ 25,2	- 11,5	+ 4,2	+ 12,4
Ausgaben / Dépenses	610	780	780	890	920	230	+ 3,4	+ 27,9	-	+ 9,0	+ 8,2
Saldo Kapitalertragsbilanz Solde balance des revenus des capitaux	+ 4 740	+ 5 920	+ 5 150	+ 5 330	+ 6 030		+ 19,7	+ 24,9	- 13,0	+ 3,5	+ 13,1
Saldo der anderen Posten ²⁾ Solde des autres postes	- 3 970	- 4 270	- 4 080	- 3 450	- 3 510		- 14,7	- 7,6	+ 14,4	+ 15,4	+ 1,7
Saldo der Ertragsbilans Solde balance des revenus	+ 690	+ 510	+ 6 680	+ 8 420	+ 8 270		+ 6,0	- 42,7	+ 1 209,8	+ 26,0	- 1,8
Wettbewerbsverkehr der Banken ²⁾ /trafics ³⁾ nets de capital des banques	+ 3 791	- 2 048	- 11 868	- 5 894	- 396		-	-	- 184,0	479,5	- 93,3
Anderes / autres	- 5 227	+ 297	+ 7 502	+ 1 045	- 2 947		+ 105,7	2 428,9	- 81,1	- 182,0	
Veränderung der Geld- reserven / Modification des réserves monétaires	- 546	- 1 241	+ 2 314	+ 3 571	+ 4 927		- 127,3	+ 286,5	+ 54,3	+ 39,0	

1 Gütertransporte, Elektrische Energie, Versicherungen, Transithandelsgechäfte, Transport, PTT, andere /
transports de marchandises, énergie électrique, assurances, commerce de transit, transport, PTT, autres

2 Arbeitskraft der Grenzländer, ausländische Vergütungen, unilaterale Transfers /
Revenu du travail des frontaliers étrangers relevance des étrangers, transferts unilatéraux

Quelle: Kommission für Wirtschaftsforschen und Nationalbank /

Source: Commission de recherche économiques et Banque nationale

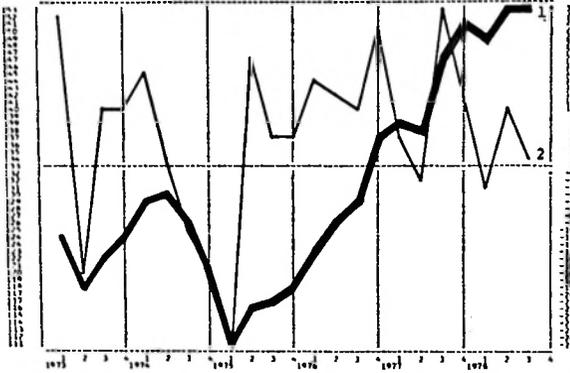
l'évolution des prix des flux commerciaux. Les indices des valeurs moyennes présentent, au mieux, une très grossière approximation de l'évolution des prix. Du fait qu'ils sont déterminés également par les modifications intervenant dans la structure des quantités et qu'en outre la variation des valeurs nominales de chacun des postes particuliers ne traduit pas les changements qualitatifs des produits, changements importants dans le processus d'ajustement, ces indices doivent être plutôt considérés comme des palliatifs. C'est pourquoi, si, en termes purement statistiques, la croissance réelle des importations se monte à 9,9 % et celle des exportations à 6,9 %, comparés avec la même période de l'année précédente, ces chiffres ne reflètent pas forcément l'augmentation véritable des volumes du commerce extérieur.

Les courbes du graphique 8 illustrent le développement des *flux de commerce réels et désaisonnalisés*, lesquels sont confrontés à l'indice de la production industrielle. La désaisonalisation permet de mettre en évidence les modifications correctes en pourcents par rapport aux trimestres précédents (lignes fines). La comparaison avec le trimestre correspondant de l'année précédente conduit en effet partiellement à des distorsions considérables, car l'accroissement tendancier y est inclus.

La forte augmentation des *exportations* des années précédentes s'est infléchie au cours des trois premiers trimestres de 1978; on a même observé, au début de 1978, une diminution absolue. Cette évolution, est le résultat des effets de prix négatifs liés, partiellement pour le moins, à la forte appréciation du franc suisse. On peut cependant présumer que ces effets négatifs ne se sont pas encore pleinement manifestés et qu'ils affecteront les exportations vers les différents pays selon des intensités diverses.

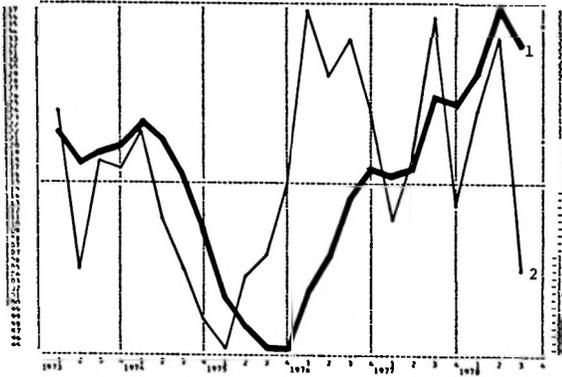
Comme il ressort du tableau 5, la *valeur des exportations* a augmenté vers les marchés traditionnels au cours des trois premiers trimestres 1978: de 12,8 % vers la République fédérale

Abbildung 8 Außenhandel und industrielle Produktion
 Graphique 8 Commerce extérieur et production industrielle



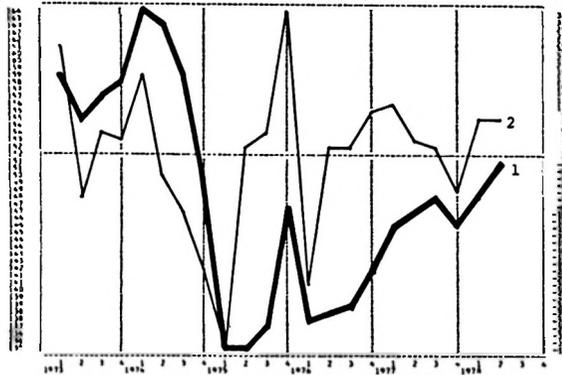
Volumenindex der Güter-
 exporte (saisonebereinigt)
 Indice des quantités des
 exportations de marchan-
 dises (désaisonné)

Index



Volumenindex der Güter-
 importe (saisonebereinigt)
 Indice des quantités des
 importations de marchan-
 dises (désaisonné)

Index



Index der industriellen
 Produktion (saisonebereinigt)
 Indice de la production
 industrielle (désaisonné)

1 = Index / Indice
 2 = Veränderung gegenüber
 Vorquartal in %
 Variation par rapport
 au trimestre précédente
 en %

d'Allemagne, de 22,7 % vers la Grande-Bretagne et même de 9,8 % vers les Etats-Unis. En revanche, les exportations vers la France, l'Italie, l'Autriche et la Suède ont parfois fortement reculé. D'une manière générale, on ne peut cependant en conclure que la capacité de concurrence de l'industrie suisse d'exportation a subi un affaiblissement marqué. Néanmoins, il faut encore tenir compte du fait que le volume des exportations et, consécutivement, le niveau d'emploi intérieur, n'ont pu être maintenus qu'à la suite d'importantes concessions sur les prix. Le cash flow réduit qui, dans certaines branches ou entreprises, était déjà insatisfaisant depuis la crise 1975-76, porte un nouveau préjudice aux possibilités d'investissements et, par suite, au développement de la demande intérieure.

- 67 Si l'on veut se faire une idée de l'évolution économique globale que l'on peut attendre pour la période 1979/80, il s'agit d'émettre une hypothèse relative au sentier d'expansion possible des exportations mesurées en quantités physiques: à côté des dépenses publiques, elles constituent en effet la plus importante grandeur "exogène" du système de prévision.

Les exportations sont déterminées par le développement économique des principaux pays demandeurs et la capacité de concurrence des produits suisses sur le marché mondial. Comme nous l'avons signalé au début de ce chapitre, les *prévisions conjoncturelles* pour nos partenaires commerciaux européens présentent un *profil favorable*; les taux de croissance réels s'élèveront. Cependant, comme le balancier de la croissance se dirige des Etats Unis vers l'Europe, les secteurs économiques qui exportent en grande partie vers la zone dollar ne pourront pas autant profiter de l'amélioration du climat conjoncturel.

- 68 Il est beaucoup plus difficile d'estimer ce que sera dans un avenir proche la *capacité internationale de concurrence* des produits suisses. Il subsiste, avant toute chose, une incertitude

concernant l'évolution de la situation monétaire, incertitude illustrée par les trois variantes que nous avons présentées dans le chapitre I. Dans nos prévisions, nous avons retenu l'hypothèse qu'il sera possible de stabiliser le franc suisse environ au niveau qu'il avait atteint à fin novembre 1978. En relation avec ces hypothèses de base, il existe également d'autres éléments d'incertitude déjà mentionnés, dont voici un résumé:

- On ignore si la stagnation des exportations du troisième trimestre constitue un reflet tardif de l'appréciation du franc de l'automne 1977 ou, déjà, des événements monétaires de 1978.
- Des succès importants à l'exportation pourraient être obtenus, malgré l'appréciation du franc, par une adaptation permanente de l'éventail de production; nous avons cependant posé, dans la Deuxième Partie, le problème de savoir si l'on peut croire ad infinitum à une telle adaptation ou si l'on n'a pas déjà atteint l'"éventail de production optimal".
- Du fait de l'état déjà partiellement insatisfaisant des cash flows, la question se pose de savoir dans quelle mesure de nouvelles concessions de prix sont encore possibles; cependant, il est difficile d'apprécier la situation avec précision, d'autant plus que les bilans consolidés des entreprises multinationales peuvent fausser l'appréciation.

9 Dans sa *variante optimiste*, le Groupe d'experts part de l'idée que les exportations croîtront en termes réels en 1979 au même taux que celui attendu pour 1978, c'est-à-dire *environ 4 %*. Ce taux pourrait être considéré comme faible en comparaison de celui enregistré lors des succès importants d'exportation d'après la crise 1975/76 où des taux peu éloignés de 10 % ont pu être observés. Il s'avère cependant assez élevé si l'on considère le très haut niveau déjà atteint: chaque pour-cent supplémentaire d'exportation représente, en quantité physique absolue, beaucoup plus que lorsque l'on se trouvait au "plancher" de la crise; de plus, les exportations ont déjà largement dépassé leur "pla-

fond" d'avant la crise, comme le montre la courbe du haut dans le graphique 8.

Enfin, il reste à considérer que les "réserves de productivité", souvent citées dans ce Rapport, ne sont pas inépuisables. Il ne paraît en conséquence pas irréaliste de penser que les taux de croissance réels des exportations seront réduits de moitié dans les années à venir par rapport à ce qu'ils étaient au cours des années record 1976/77. Notre variante "optimiste" prévoit donc que la stagnation passagère sera rapidement surmontée.

70 La *variante pessimiste* est fondée sur l'hypothèse - qui n'est sans doute plus incontestée aujourd'hui - que les flux de commerce internationaux ne réagissent qu'avec de grands retards aux modifications de prix, ce qui signifierait que l'envolée du franc de 1978 trouvera encore un écho très sensible au cours de l'année prochaine; le renchérissement des exportations s'est d'ailleurs déjà traduit par une diminution des carnets de commande, confirmée par plusieurs sources. Nous avons donc admis dans cette prévision que les exportations stagneront en 1979, comme elles le font actuellement. Nous devons à nouveau faire observer que les deux variantes présupposent que le cours du franc se situera à l'intérieur des marges mentionnées ci-dessus. Il faut également signaler que nous admettons que l'édification du système monétaire européen ne perturbera pas les flux de commerce existants.

71 Du fait que les possibilités d'observations quantitatives sont limitées dans le domaine des *services*, nous analyserons ici uniquement le *tourisme*.

Après le recul du revenu net du tourisme des années 1974 à 1976, ce poste de la balance des revenus s'est à nouveau accru en 1977. Il faut cependant s'attendre, en raison de l'évolution des cours de change, à des reculs importants pour 1978. C'est en tout cas ce que laissent supposer les chiffres disponibles pour le trimestre d'été 1978. Globalement, le nombre des nuitées a diminué

de 5 % par rapport à la même période de l'année précédente. La demande intérieure a fléchi de 1 %, la demande étrangère de 8 %. A cet égard, il faut noter que la demande a fortement diminué non seulement de la part des touristes provenant de pays dont la monnaie est notablement "faible", comme le Canada (-36 %), les Etats-Unis (-21 %) et la France (-8 %), mais aussi de pays dont la monnaie s'est dépréciée, en 1978, seulement en termes réels à l'égard du franc suisse, comme par exemple la République fédérale d'Allemagne (-6 %).

- 2 L'évolution des *importations* pendant la période sous revue est caractérisée par deux événements. Tout d'abord, la diminution, en termes réels, des importations de biens de l'automne 1977 a précédé la réduction des exportations. Cela peut cependant s'expliquer par la diminution de la production industrielle. Deuxièmement, on peut observer une forte contraction des importations au cours du troisième trimestre 1978, qui va à l'encontre de la tendance générale puisque la production industrielle a fortement augmenté pendant la même période. On peut supposer que la diminution de prix résultant des fluctuations de change a été anticipée par le marché, mais qu'elle n'a pas encore été répercutée par les importateurs aux demandeurs finaux.

Comme nous l'avons déjà signalé ailleurs dans cette Partie, la forte diminution de l'indice des prix à l'importation n'exerçait encore aucune influence sur l'indice général des prix à la consommation à fin octobre 1978. On peut cependant penser que cet effet de prix se produira avec quelque retard, ce qui devrait se traduire prochainement par une nouvelle augmentation des importations.

- 3 Le tableau 5 offre un point de repère relatif aux effets de prix liés à l'appréciation du franc. On y remarque la forte augmentation des importations en provenance de Grande-Bretagne et des Etats-Unis. Les taux de croissance respectifs, par rapport aux mêmes périodes de l'année précédente, se montent à 13,4 % et

13,2 %. On peut considérer que cette tendance se maintiendra, en particulier pour les Etats-Unis.

- 74 Le fort excédent de la *balance des revenus* de 1976 se reproduit pratiquement en 1977, en dépit d'une légère diminution des deux flux d'un même ordre de grandeur. On ne dispose encore d'aucun chiffre pour 1978. En raison des facteurs d'incertitude que nous avons mentionnés plus haut, lesquels peuvent exercer une incidence particulière sur les revenus de capitaux, on doit renoncer à proposer une prévision relative à l'évolution de la balance des revenus. De même, toute hypothèse relative aux mouvements internationaux de capitaux à venir est, au moment de la rédaction de ce Rapport, totalement aléatoire.

Demande intérieure, produit national et emploi

- 75 Le Groupe d'experts a expliqué dans son précédent Rapport sa position à l'égard des prévisions quantitatives ainsi que des possibilités et des limites des méthodes économiques. Il s'est néanmoins efforcé de tirer parti de la possibilité, en cette période de grande incertitude, de pouvoir calculer rapidement plusieurs variantes relatives aux variables exogènes, c'est-à-dire aux données qui ne résultent pas du fonctionnement interne du modèle; il est cependant resté conscient des limites qui grèvent ce type d'exercice. Si des événements inattendus se produisaient postérieurement au terme de la rédaction de ce Rapport, leur influence possible sur le produit national et l'emploi pourraient alors être testés rapidement à l'intention de ses mandataires.

Le Groupe d'experts pouvait se baser sur un modèle, qui a été tout d'abord développé pour superviser les prévisions relatives à la croissance du produit national des principaux partenaires commerciaux. Bien que demandant encore à être complété, ce modèle tire également parti des expériences réunies en Suisse avec l'emploi de systèmes économétriques. Quant au choix des grands exogènes, il a été opéré par le Groupe d'experts lui-même.

Les grandeurs exogènes décisives sont les *exportations* et les *dépenses publiques*. Nous avons présenté plus haut le détail de nos prévisions relatives aux exportations. En ce qui concerne les dépenses publiques courantes, nous avons admis que leur croissance serait en 1979 semblable, voire très légèrement supérieure à celle à laquelle on s'attend pour 1978, soit 1 % (toutes les prévisions qui suivent doivent être entendues en termes réels). Le fort recul des investissements publics, qui reflète partiellement encore la mise en oeuvre des programmes conjoncturels, devrait arriver à son terme. C'est pourquoi le maintien, en 1979, de ces dépenses à leur niveau de 1978 doit être considéré comme une hypothèse acceptable. En tout état de cause, on doit cependant admettre que les dépenses publiques d'investissements ne resteront constantes qu'*en termes nominaux*. Compte tenu de l'accroissement des prix, en particulier dans le secteur de la construction, cela signifierait que les investissements publics se réduiront légèrement en termes réels.

Les importations sont livrées par le modèle lui-même, c'est-à-dire qu'elles sont dépendantes de l'évolution de la conjoncture intérieure. Comme nous l'avons déjà relevé, il est difficile de prendre en considération la concurrence de substitution consécutive à l'appréciation du franc; il faut ajouter à cela le problème des importations directes, très difficilement saisissables statistiquement, des populations résidant près des frontières.

Nous avons renoncé à décrire de manière détaillée les fonctions d'investissement, lesquelles constituent l'élément le plus problématique de tout modèle conjoncturel. La variante "normale" (4 % pour la croissance des exportations) livre une augmentation des investissements sous forme de matériel d'un ordre de grandeur de 3 % environ, c'est-à-dire un léger recul du taux de croissance par rapport à 1978. On s'attend à *une croissance modeste des investissements totaux de construction (+ 1,5 %)*. La prévision concernant les constructions résidentielles, qui jusqu'en automne 1978 s'étaient développées favorablement, a soulevé bien des

difficultés. En effet, on a enregistré ensuite une chute aussi bien des projets de construction de logements que des logements achevés. L'existence de fluctuations à très court terme que l'on n'a pas encore pu examiner avec précision ne permet cependant pas de conclure déjà à un renversement de la tendance.

L'augmentation des constructions industrielles semble à nouveau cesser. Le coup porté aux exportations par les problèmes de change a amené à ne pas réaliser des travaux qui avaient pourtant été prévus.

78 La *consommation privée* a été examinée de manière détaillée dans notre dernier Rapport en tant que composante quantitativement la plus importante de la demande. Il fallait alors tenir spécialement compte de la réduction de la demande consécutive à l'émigration des travailleurs étrangers, alors que nous sommes désormais en présence d'une population de consommateurs pratiquement stable. Comme nous l'avons déjà précisé ailleurs, la situation présente se caractérise ainsi:

- (i) la propension moyenne à consommer, par rapport au revenu disponible, se situe à un niveau déjà très haut (1977: 96,6 %),
- (ii) le revenu disponible ne s'accroît que très faiblement,
- (iii) le "besoin de rattrapage" en biens de consommation durables (conséquence de l'abstention d'achats de remplacement pendant la crise) est, pour l'essentiel, couvert.

Les expériences ont montré que le consommateur réagit assez sensiblement à la détérioration du climat de consommation. C'est pourquoi nous avons recouru à une fonction de consommation particulière pour la Suisse qui prend en considération ce phénomène de réaction. Compte tenu des conditions environnantes ici mentionnées, il faut alors déjà reconnaître que l'on ne peut pas compter sur une croissance sensible de la consommation. Si le taux de croissance attendu pour 1978, d'environ 1 1/2 % était

confirmé, il devrait se situer encore plus bas en 1979.

) La confrontation de toutes ces composantes du circuit économique amène à conclure à un taux de croissance du produit intérieur brut pour 1979 qui se situe *clairement en-dessous de 1 %*, en raison notamment de l'accroissement attendu des importations. Cette variante a également été calculée sous l'angle de ses implications à l'égard du marché du travail. A cet égard, il faut tenir compte du fait que la productivité du travail croîtra encore - ce qui est indispensable au maintien de la capacité de concurrence internationale - et que, en raison de la configuration de la pyramide des âges, le potentiel de main-d'oeuvre connaîtra un accroissement net. Ainsi, en l'absence d'une nouvelle émigration importante de travailleurs étrangers, le chômage augmentera, statistiquement, de manière sensible.

) La variante s'appuyant sur une stagnation des exportations livre une image plus pessimiste. Le taux de croissance du produit intérieur brut s'avérerait alors en tout cas négatif, sans pour autant que la contraction de l'activité approche celle de 1975. De même, le chômage devrait s'avérer encore plus fort qu'avec la variante optimiste.

Toutes les prévisions relatives aux mouvements de stocks constituent une grande inconnue, car les fondements statistiques font défaut à cet égard. En raison de toutes ces incertitudes, nous avons renoncé à présenter tous les pourcentages que notre système de prévision a fourni.

III Mesures alternatives de politique conjoncturelle: tentative de bilan (simultanément, résumé)

Situation de départ

81 *Aucune animation importante de la demande intérieure ne s'est produite depuis la crise 1974/76. Les raisons qui l'expliquent sont les suivantes:*

- la stagnation de la population,
- l'accroissement négligeable du revenu disponible des ménages,
- la politique déflationniste des collectivités publiques, résultant d'un mouvement de pendule après l'euphorie des dépenses de la phase de boom d'avant la crise,
- le faible niveau de l'investissement,

élément qui reflète lui-même la faiblesse de la demande, en particulier dans le domaine de la construction.

Face à la propension relativement faible à investir (la propension brute à investir a diminué d'un tiers par rapport à ce qu'elle était lors des années précédant la crise) se trouve une épargne à placer très volumineuse. A cet égard, le poids principal ne vient pas des ménages privés, dont la propension à consommer par rapport au revenu disponible est au contraire déjà très élevée, mais avant tout du secteur public et des assurances sociales (cf. Cinquième Partie). En conséquence, on ne peut pas s'attendre non plus à une importante animation de la consommation pour le futur proche qui serait due à un relâchement des dispositions individuelles à épargner.

82 *Un volume d'épargne relativement important et de maigres perspectives d'investissement constituent un caractère typique des phases d'un passage d'une population croissante à une population stationnaire. Les générations actives encore très populeu-*

ses forment des "réserves" pour les époques de retraite et il se pose ainsi un problème de transfert des ressources réelles, lequel sera traité dans la Cinquième Partie.

Dans cette partie, seuls les aspects à court terme sont en cause. Dans cette perspective, il est néanmoins regrettable que lors des périodes pendant lesquelles l'épargne à placer était abondante, on n'ait pas pu mieux utiliser ces ressources disponibles, des projets de grande envergure n'étant alors pas encore mûrs pour la réalisation. Nous nous référerons à plusieurs occasions, dans ce Rapport, aux différentes conceptions globales qui risquent de n'alimenter qu'ultérieurement la demande d'investissements, à un moment où la situation de l'offre et de la demande sur le marché du capital se sera fondamentalement modifiée.

3 La reprise modérée qui s'est manifestée depuis la crise *provient essentiellement des exportations*. En termes réels, les exportations de biens retrouvèrent déjà au troisième trimestre 1976 leur plafond de mi-1974 et continuèrent dès lors à croître fortement. Elles sont actuellement stagnantes et nous avons tenté d'évaluer leurs perspectives futures dans le chapitre II. Sous l'hypothèse que les taux de change établis à fin 1978 pourront être à peu près maintenus, une variante "optimiste" permet de penser que les taux de croissance des exportations que l'on observera dans les deux années qui viennent se situeront encore environ à la moitié de ce que l'on a enregistré au cours des années record 1976/1977 où l'on avait presque atteint le cap des 10 %. Selon une variante plus prudente, le niveau de fin 1978, déjà assez élevé, peut être maintenu.

4 En regard des prévisions, un élément décisif réside dans le fait que la croissance de l'année 1978 sera *sensiblement moins élevée* qu'on ne le pensait généralement au milieu de l'année. On peut présumer que le taux de croissance du produit intérieur brut ne s'élèvera encore qu'à la moitié de ce qu'il a été en 1977.

Même la variante "optimiste" de l'évolution des exportations ne livre donc pas une image conjoncturelle très réjouissante pour 1979. Il n'y aura sans doute pas de crise, mais *les taux de croissance réels devraient s'avérer très faiblement positifs*. Le taux de chômage augmentera, mais il devrait rester de loin le plus bas du monde. Comme la tendance actuelle à accroissement de la main-d'oeuvre étrangère se retournera à nouveau, il est difficile d'estimer dans quelle mesure la main-d'oeuvre intérieure sera touchée par la perte de postes de travail.

La variante de la croissance nulle des exportations fait au contraire surgir avec une assez grande certitude des problèmes qui demandent de renoncer rapidement à *la politique déflationniste intérieure et de réfléchir à des mesures visant à stimuler la demande domestique*.

85 Comme nous l'avons montré au chapitre I, le sous-emploi actuel se présente essentiellement comme structurel, car le nombre des places vacantes correspond à peu près au nombre des chômeurs complets. Il est évident que l'on ne peut pas remédier, par une stimulation globale de la demande intérieure, aux déséquilibres structurels qui affectent certaines branches et/ou régions. C'est pourquoi certaines mesures spécifiques sont nécessaires, et l'"arrêté fédéral sur l'aide financière aux régions économiquement menacées" d'octobre 1978 offre des possibilités à cet égard.

Il faut cependant observer que *les faiblesses structurelles sont infiniment plus sensibles en période de dépression générale et qu'il est plus difficile de leur porter remède*. A l'inverse, ce qui s'est passé au cours de la période de croissance montre qu'il est facile, en période de prospérité générale, de venir à bout de profondes modifications structurelles. Ne serait-ce que pour cette raison, un nouveau recul conjoncturel accroîtrait encore les difficultés qui subsistent.

La politique de taux de change

- 6 Nous avons mis en évidence à plusieurs reprises dans ce Rapport que la formation d'épargne excédait de beaucoup l'investissement intérieur depuis la crise; cet écart exerce une influence déflationniste aussi longtemps qu'une croissance des exportations ne vient pas appuyer une demande domestique appauvrie. L'industrie suisse d'exportation a pu tenir ce rôle jusqu'à maintenant: selon les données de la comptabilité nationale, les investissements extérieurs se sont substitués à une formation de capital réel intérieur trop faible. Des taux de croissance élevés des exportations ont été atteints déjà à partir de 1975. En l'absence de cette fonction de "soupape de sécurité" du commerce extérieur; le revenu national suisse se serait contracté jusqu'à ce que la formation d'épargne soit ramenée au bas niveau de l'investissement. Un processus cumulatif de contraction se serait alors produit.
- 17 C'est pourquoi, *tant que la demande intérieure ne reçoit aucune nouvelle impulsion, un maintien de la croissance des exportations serait nécessaire au maintien d'un niveau élevé d'emploi.* Une simple stabilisation du niveau des exportations atteint ne suffit pas, car le potentiel de main-d'oeuvre s'accroît, l'augmentation de la productivité du travail se poursuit et doit encore se poursuivre en raison des exigences de la capacité de concurrence internationale. La capacité de concurrence des produits suisses sur les marchés mondiaux a cependant été gravement menacée, et de nombreuses manières, spécialement depuis l'automne 1977, en raison d'une appréciation du franc suisse qui a conduit au-delà de la parité des pouvoirs d'achat. Le niveau des exportations ne peut partiellement être maintenu qu'en concédant des réductions de prix, et les cash-flows réduits limitent les possibilités d'investissement.
- 18 La croissance de l'excédent de la balance des revenus a sans doute tendanciellement exercé une influence sur le taux de chan-

ge, bien qu'elle ne fût pas décisive. Par ailleurs, l'interprétation proposée ci-dessus est statique et néglige les retards d'adaptation qui jouent déjà un rôle important dans les conditions économiques extérieures.

Il est beaucoup plus important que la part des achats et ventes de devises induits de la balance des revenus soit très faible en Suisse en regard des mouvements internationaux de capitaux. Quant à eux, ces mouvements internationaux de capitaux seront déterminés avant tout par les modifications des revenus de placements actuels et attendus, ainsi que par les risques attachés aux différents pays receveurs et par l'accroissement de la fortune en quête de placements. Dans ce domaine, les modifications des anticipations jouent un rôle dominant et elles ont donné naissance dans un passé récent à des mouvements internationaux de capitaux de grande importance.

- 89 A côté des taux d'inflation les plus faibles du monde enregistrés en Suisse et de la situation favorable de la balance des revenus, les affirmations officielles permanentes selon lesquelles la Suisse se tiendrait à une politique stricte de stabilisation, ont sans aucun doute également influencé ces anticipations. La spéculation ne pouvait plus jouer un rôle stabilisateur, car l'élément décisif de l'incertitude faisait défaut. On a alors assisté à des modifications importantes au niveau international en ce qui regarde la politique de placement; et le franc suisse affiche à cet égard une tendance à devenir une monnaie de réserve. Il en résulte pour la politique monétaire suisse une incertitude croissante concernant la part des moyens de paiements qui circulent effectivement à l'intérieur du pays et la part de ceux qui sont conservés à l'étranger comme moyen de réserve. La situation est encore compliquée par le fait que les placeurs étrangers peuvent - pour l'essentiel sans possibilité de contrôle et d'influence pour la politique monétaire suisse - modifier leur politique de placement, ce qui conduirait à des fluctuations très importantes du cours de change et de la masse monétaire suisse.

0 L'asymétrie des anticipations concernant les marchés des devises a été à l'origine de la surévaluation des taux de change. *La tendance du cours de change s'est éloignée de plus en plus de l'évolution des parités du pouvoir d'achat.* A cela se sont ajoutées les fluctuations cycliques étudiées dans la Deuxième Partie, lesquelles résultent probablement des vitesses de réaction beaucoup moins rapides sur les marchés internationaux de marchandises que sur les marchés financiers.

Les taux de croissance élevés des exportations que requiert le maintien d'un niveau élevé d'emploi ont conduit à des excédents de la balance des revenus qui doivent nécessairement être compensés, à titre net, par des exportations de capitaux. La Banque nationale a cherché pendant un certain temps à encourager les exportations nettes de capitaux *par l'introduction de barrières, non conformes aux principes de l'économie de marché, à l'importation de capitaux* (cf. tableau 1). On peut considérer que cette politique a échoué. Le rétrécissement du marché a même probablement renforcé des fluctuations du cours de change.

1 La politique monétaire a changé de cap en 1978, comme nous l'avons expliqué dans le chapitre I. Le taux de croissance de la masse monétaire annoncé pour 1978 a été dépassé au printemps déjà. A partir d'octobre, la Banque nationale a conféré à la politique monétaire l'objectif de maintenir le cours du franc suisse, principalement à l'égard du mark allemand, à l'intérieur d'une marge de fluctuations étroite.

La nouvelle politique a été jusqu'à maintenant couronnée de succès. Le marché des devises a rapidement enregistré le revirement annoncé. En dépit d'une évolution qui ne s'avère pas encore réjouissante pour l'économie d'exportation, plusieurs entreprises ont retrouvé courage et espèrent être en mesure de surmonter les difficultés. Le Groupe d'experts a considéré que, malgré les taux de croissance élevés de la masse monétaire, le danger était faible de voir se manifester dans un proche avenir une

nouvelle poussée inflationniste.

- 92 Cependant, le Groupe d'experts tient à relever que la politique actuelle de la Banque nationale n'écarte pas tous les dangers et toutes les difficultés. L'évolution à venir du cours de change dépend, entre autres, de manière décisive *de la politique monétaire et de la politique de change du gouvernement américain*. L'édification d'une *union monétaire européenne* apporte également un *élément d'incertitude*. Si l'inflation s'accélérait dans des pays chez qui les hausses de prix avaient été modérées jusque-là, le franc suisse pourrait redevenir un élément d'attrait.
- 93 Nous avons soulevé, dans le chapitre I, la question de savoir si une politique fondée sur des objectifs stricts de la croissance monétaire, laquelle a sans aucun doute permis à la Suisse d'atteindre la stabilité des prix, n'était cependant pas plus appropriée à un grand pays dont la part du commerce extérieur est réduite par rapport au produit national. La Banque nationale s'efforce actuellement de trouver *une politique qui convienne à un petit pays dont la part du commerce extérieur est élevée*. Un petit pays a aussi la possibilité de tirer avantage de sa forte intégration dans le commerce mondial aux fins de la politique de stabilisation. Il s'agit alors pour lui, par influence sur le taux de change, de contrôler l'évolution intérieure des coûts et des prix de la conjoncture ainsi que, par le biais des prix internationaux, de contrôler également les quantités exportées et importées.

Les expériences du régime de change flexible que l'on a enregistrées jusqu'à maintenant ne correspondent pas à ce que l'on attendait de ce système. Sa tendance à l'instabilité est très largement plus marquée qu'on ne le pensait. Si la Banque nationale s'engage à présent dans la voie d'une stabilisation du marché des devises, cela présuppose une *beaucoup plus grande flexibilité de la politique monétaire intérieure*. Une forte expansion monétaire, qui pourrait le cas échéant en résulter, est une source de préoccupation, car, en dépit du contrôle de la con-

currence étrangère qu'elle permet, il est très difficile d'estimer quels détenteurs intérieurs et/ou extérieurs possèdent des francs suisses dans leur portefeuille et avec quelle intention ils le font.

Deux propositions, émanant principalement des milieux scientifiques, sont avancées pour réduire, ou neutraliser, l'accroissement de la masse monétaire consécutif à des interventions sur le marché des devises. La première vise prioritairement les avoirs intérieurs et consiste en une *politique de stérilisation par le recours aux réserves minimales et/ou à la politique d'open market*, pour laquelle il faudrait cependant créer les titres appropriés. La seconde proposition vise directement les avoirs en francs suisses détenus par des étrangers. On propose d'amputer ces avoirs de leur caractère monétaire en offrant à des étrangers des titres libellés en francs suisses dotés d'une échéance si possible prolongée et d'une rémunération.

La nouvelle loi sur la Banque nationale offrirait la possibilité de réaliser les deux variantes proposées. Si cette loi est acceptée par le souverain, les avantages et les inconvénients possibles de ces propositions devraient être examinés sérieusement.

La stimulation de la demande intérieure

- 94 Les tendances de l'évolution récente de l'économie suisse présentées dans le chapitre II ne révèlent donc pas une image très satisfaisante, même si le cours du franc peut être maintenu à l'intérieur des marges visées par la Banque nationale. On devrait donc aussi prendre sans tarder des dispositions qui ne soient pas attachées unilatéralement à l'encouragement des exportations, mais qui tentent également de stimuler la demande intérieure.

Deux arrêtés fédéraux, auxquels le Groupe d'experts se réfère, offrent la possibilité d'un encouragement aux investissements. On ignore toutefois s'il faut en attendre des succès décisifs, alors que les perspectives de débouchés sont encore minces.

- 95 Nous avons attiré l'attention à plusieurs occasions dans ce Rapport sur les possibilités d'encourager les *constructions privées*, ce qui serait particulièrement indiqué si le tassement observé vers la fin de l'année devait ne pas s'avérer seulement passager. En dépit d'une relative saturation globale liée à la stagnation de la population, un besoin de logements nouveaux se manifeste en permanence du fait des migrations régionales. Le Groupe d'experts souhaite également vivement attirer à nouveau l'attention sur l'assainissement des villes, la rénovation des logements anciens et, particulièrement, l'isolation thermique des bâtiments, laquelle devrait être encouragée fiscalement.
- 96 Nous avons déjà indiqué dans notre dernier Rapport, ainsi qu'en plusieurs endroits dans celui-ci, que les *collectivités publiques* devraient abandonner leur politique défaltionniste. Au-delà de cette exigence minimale, il faut examiner avec soin les mesures susceptibles de provoquer une rapide relance de la demande.
- Les collectivités publiques peuvent, soit dégager elles-mêmes une demande supplémentaire (dépenses courantes et/ou dépenses d'investissements), soit encourager la demande privée, par des diminutions d'impôts qui accroissent le revenu disponible, qu'il s'agisse du revenu des ménages, lesquels peuvent alors accroître leur consommation, ou des profits des entreprises, lesquelles pourraient investir plus.
- 97 La solution d'un accroissement des dépenses présente l'avantage que l'influence visée se manifeste assez rapidement et avec une assez grande certitude. Il est dans une certaine mesure possible de prévoir les effets multiplicateurs de ces mesures.

Il existe cependant, face à ces avantages, de lourds inconvénients. Le Groupe d'experts s'est déjà prononcé dans son Rapport 1977/78 contre une augmentation des dépenses publiques *courantes*. On peut être à peu près certain que les dépenses publiques qui auraient été décidées pour lutter contre la récession ne seraient pas diminuées lorsque des dangers d'inflation réapparaîtraient. Une extension du personnel de la fonction publique visant exclusivement à diminuer le nombre de chômeurs est tout particulièrement à rejeter. De plus, les dépenses de personnel sont non seulement irréversibles, mais aussi particulièrement sensibles à l'inflation.

Nous montrerons dans les Troisième et Quatrième Parties, que dans le domaine des *investissements publics*, la marge de manoeuvre est malheureusement assez étroite dans une phase critique de la politique conjoncturelle. De grands travaux n'en sont encore qu'au stade de projet et ne seront mis en oeuvre qu'à l'époque où une offre abondante de ressources sera peut-être arrivée à sa fin. Il n'y a cependant aucune raison de poursuivre la politique d'investissement procyclique, c'est-à-dire visant à freiner la conjoncture, des années 1977 et 1978. Il subsiste un nombre suffisamment important de projets réalisables à court terme dans le domaine de la construction des routes (autoroutes, routes principales, amélioration du trafic urbain), de la protection de l'environnement, de la protection des eaux, de l'énergie, etc. Une politique d'infrastructure visant à satisfaire les besoins à moyen et à long terme et qui implique une croissance lente des dépenses d'investissements devrait donc se substituer sans retard à la politique de dépenses contractives qui a cours depuis 1974.

- 8 Nous aurons encore l'occasion, dans ce Rapport, d'aborder la question des *allégements fiscaux* visant à favoriser les profits et qui devraient encourager la capacité d'investissement, ainsi que la disposition à innover des entreprises. Ces allégements ne devraient cependant avoir que peu d'influence en une période de fort recul conjoncturel.

) *Les allégements fiscaux en faveur des ménages* présentent de grands avantages:

- ils donnent une impulsion à la composante de loin la plus importante de la demande globale,
- ils induisent des dépenses supplémentaires de nature très diverse et n'exigent pas de décisions en matière de politique structurelle,
- ils se prêtent à poursuivre des buts non seulement conjoncturels, mais également relevant de la politique de distribution.

En face de ces avantages, nous trouvons cependant deux faiblesses importantes. Tout d'abord, il n'est pas certain que les ménages affectent leur revenu disponible supplémentaire véritablement à des fins de consommation. Ils peuvent également accroître leur épargne ou éteindre des dettes. La structure actuelle des taux d'intérêt pourrait par exemple conduire à un remboursement accru d'hypothèques. Une stimulation de la consommation fait sentir ses effets rapidement, surtout lorsque ce sont les classes de revenus les plus faibles qui voient leur pouvoir d'achat augmenter.

100 La deuxième difficulté relève de la technique fiscale et réside dans les retards bien connus attachés au paiement des impôts. Cependant, si une volonté politique de réduire les impôts et d'obtenir des effets rapides se manifeste, une solution technique à ces problèmes peut être conçue. On peut songer en particulier à l'*octroi de rabais fiscaux*, qui peuvent prendre deux formes principales:

- celle d'une somme fixe, analogue aux "déductions sociales"; dans ce cas, les revenus inférieurs, dont on peut penser qu'ils sont caractérisés par une propension à consommer plus élevée, sont relativement favorisés;
- celle d'un rabais calculé en pour-cent (pourcentage fixe sur la somme des impôts).

Ces rabais pourraient être liés au bordereau d'impôts.

- 01 Une incidence rapide de ces mesures est avant tout souhaitable pour que le climat de la consommation ne se détériore pas encore plus, car il faudrait alors s'attendre à ce qu'une part plus grande du revenu disponible accru soit épargnée au lieu d'être consommée. Une éventuelle annonce précoce de l'octroi de rabais et sa propagation en tant que "stimulus" à la consommation pourraient contribuer fortement à l'accélération du phénomène recherché. Il est également important de prolonger une telle politique pendant plusieurs années, respectivement de corriger alors les *taux* d'imposition vers le bas.
- 02 Des réductions d'impôt pourraient exercer les effets expansifs souhaités sans pour autant remettre en question les efforts d'assainissement des ménages publics en cours depuis cinq ans. Une telle politique rendrait possible l'atténuation de la charge fiscale, laquelle a fortement augmenté au cours des quinze dernières années à la suite de la progression à froid et de l'augmentation des charges sociales. Précisons encore qu'une telle augmentation du revenu disponible paraît souhaitable au Groupe d'experts, même si la variante de prévisions qualifiée d'"optimiste" devait se concrétiser.

Bien qu'il n'ait pas été possible au Groupe d'experts de décrire en détail ces différentes variantes, il lui paraît important de préciser que, du fait que la masse de manoeuvre du budget fédéral n'est pas suffisante, les budgets des cantons et des entreprises publiques devraient contribuer à l'effort de relance. L'action décrite plus haut présuppose que l'on trouvera une solution politique au problème ancien de la réconciliation des objectifs de la politique de croissance et de la politique conjoncturelle avec la souveraineté des cantons et des entreprises publiques. Si une telle solution n'est pas trouvée, on imagine difficilement que les effets procycliques des comptes publics s'évanouissent un jour.

103 Il faut également remarquer que la politique expansive - qu'elle soit menée par le biais d'augmentations de dépenses et/ou de diminutions de recettes, - maintiendra les déficits dans des *limites supportables*. En effet, si l'on se réfère non pas à leur valeur absolue, mais à leur *part au produit intérieur*, on constate par exemple qu'un doublement des déficits attendus pour 1978 ferait passer cette part de 1 à 2 %, c'est-à-dire à un niveau qui a été déjà atteint lors des années de surchauffe 1971/72.

Enfin, il faut également constater que la part de la dette publique dans le produit intérieur brut, bien qu'elle ait augmenté de 10 points depuis 1970, se trouve au même niveau qu'en 1960 et clairement en-dessous du niveau de 1950.

104 En recourant à son modèle de prévision, le Groupe d'experts a simulé différentes variantes qui conduisent à un relèvement rapide du revenu disponible des ménages, entre autres l'éventualité hypothétique où l'on renoncerait temporairement de prélever la contribution à l'AVS des employés. Sous l'hypothèse admissible que la moitié du revenu supplémentaire afflue vers la consommation, les incidences expansives s'avèrent très considérables.

Les analyses tirées du modèle montrent cependant également qu'on peut avoir des doutes à ce sujet si l'on augmentait le revenu disponible abruptement pour une certaine période seulement et sans égard à la situation conjoncturelle à la fin de cette période. L'activité économique générale s'accroîtrait rapidement, mais elle chuterait plus tard à nouveau, vraisemblablement même à un niveau inférieur à celui de départ. C'est pourquoi la politique de constance à moyen terme fréquemment recommandée par le Groupe d'experts serait ici également toujours indiquée. Par ailleurs, nous présenterons dans la Cinquième Partie de ce Rapport des arguments fondamentaux plaidant contre le recours à l'assurance sociale comme instrument de politique conjoncturelle.

DEUXIEME PARTIE

LE COMMERCE EXTERIEUR SUISSE EN REGIME DE TAUX DE CHANGE FLEXIBLES	77
I <u>Etendue des recherches</u>	77
II <u>L'ampleur des fluctuations du franc suisse</u>	79
. L'ampleur des fluctuations du franc suisse dans le contexte international	79
. L'ampleur des fluctuations du franc suisse à l'égard des monnaies des principaux partenaires commerciaux	81
. Implications pour la politique économique	82
III <u>Taux de change et capacité concurrentielle de la Suisse</u>	84
. Remarques théoriques préliminaires	84
. Taux de change réels	87
. Facteurs statistiques influençant la capacité concurrentielle	89
. Causes possibles de la détérioration statistique de la capacité concurrentielle de la Suisse	90
. Implications pour la politique économique	93
IV <u>L'évolution du commerce extérieur de la Suisse</u>	95
. Remarques préliminaires	95
. Les importations	97
. Les exportations	99
. Le tourisme des étrangers en Suisse	102
V <u>L'influence de l'évolution des taux de change sur le commerce extérieur de la Suisse</u>	103



D E U X I E M E P A R T I E

LE COMMERCE EXTERIEUR SUISSE EN REGIME DE TAUX DE CHANGE FLEXIBLES

- 5 Cette deuxième partie est une tentative de présenter les conséquences à moyen et long termes du système de taux de change flexibles, adopté il y a presque six ans, sur le commerce extérieur de la Suisse. Cet exposé résume les résultats d'une recherche plus vaste entreprise par P. Berwert et H. Kleinewefers dont le rapport peut être obtenu auprès de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel à Berne. Ces recherches portent sur les années 1973 à 1977, à savoir sur la période qui suit l'adoption des taux de change flottants et, à titre de comparaison, sur les dernières années, (1967 à 1972) de régime de taux de change fixes. L'évolution récente de 1978 et les perspectives à court terme ont quant à elles déjà été exposées dans la première partie de ce rapport.

Etendue des recherches

- 06 Une analyse du commerce extérieur de la Suisse en régime de taux de change flottants devrait idéalement apporter des éclaircissements sur les points suivants:
- l'évolution effective des taux de change
 - l'évolution effective des relations économiques et financières avec l'extérieur, c'est-à-dire des flux de biens, de services et de capitaux entre la Suisse et l'étranger
 - l'influence de l'évolution des taux de change sur l'évolution du commerce extérieur
 - les facteurs qui déterminent l'évolution des taux de change.
- 07 Vu le manque de temps et de moyens ainsi que l'insuffisance des statistiques suisses et internationales, il n'a pas été possible d'entreprendre des recherches aussi complètes. L'étendue

des recherches a dû être limitée essentiellement aux aspects suivants:

- *L'évolution effective des taux de change* a été analysée en profondeur. Néanmoins, les fluctuations à très court terme, d'une durée inférieure à un mois, ont été négligées, leur importance étant secondaire pour le commerce extérieur. L'accent principal a été porté d'une part sur l'intensité des fluctuations du franc suisse par rapport aux autres monnaies et d'autre part sur la question de l'existence et de l'ampleur des effets de l'influence de l'évolution à moyen et long termes des taux de change sur la capacité concurrentielle de la Suisse.
- *L'analyse de l'évolution effective du commerce extérieur* de la Suisse a dû se limiter aux échanges de marchandises et au tourisme en raison du manque de statistiques sur les mouvements de capitaux et sur la plus grande partie des échanges de services. Dans ce contexte, une attention particulière a été portée à la question d'une modification de structure causée par l'évolution du taux de change.
- En ce qui concerne *l'influence de l'évolution du taux de change sur l'évolution du commerce extérieur*, les statistiques disponibles ont nécessité la restriction du champ de l'analyse aux échanges de marchandises et au tourisme. Par des calculs de régression, il a été tenté de déterminer l'importance et la distribution dans le temps de l'influence du taux de change sur le commerce extérieur. Cette tentative a cependant dans l'ensemble échoué.
- En outre, l'analyse des facteurs qui déterminent *l'évolution des taux de change* n'a pas pu être entreprise. D'ailleurs, l'absence d'une statistique des mouvements de capitaux est un obstacle majeur à la réalisation d'une telle étude. En outre, plusieurs groupes de travail se consacrent actuellement à ce problème en Suisse et le Groupe d'experts ne pouvait, ni ne voulait leur faire concurrence.

- Lorsque les connaissances acquises l'ont permis, *les implications possibles pour la politique économique* ont également été mises en évidence.

II L'ampleur des fluctuations du franc suisse

L'ampleur des fluctuations du franc suisse dans le contexte international

- 108 L'ampleur des fluctuations du franc suisse a été comparée à celle des fluctuations des monnaies des pays importants dans le commerce mondial sur la base de l'évolution des taux de change *nominaux*. Les pays qui ont été considérés sont les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg, le Danemark, la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, le Canada, le Japon, le Portugal et l'Espagne. Pour chacun de ces pays, les taux de change pondérés selon les exportations vers les autres pays ont été calculés. La part des pays considérés à l'exportation de chaque pays variant en général autour de 70 % ou au-dessus, les évolutions calculées des taux de change devraient être assez représentatives.
- 109 Les résultats essentiels de ces calculs peuvent être résumés ainsi:
- *les pays dont la monnaie s'est appréciée* durant la totalité de la période considérée (1967-77) sont, dans l'ordre correspondant à l'importance des réévaluations, la Suisse, l'Allemagne, le Japon, la Norvège, l'Autriche, les Pays-Bas et la Belgique.
- Les pays qui ont connu une dépréciation de leur monnaie pendant la même période sont, dans l'ordre de l'importance des dévaluations, l'Italie, la Grande-Bretagne, l'Espagne, la France, les Etats-Unis. Si l'on ne considère que la période des taux de change flottants, l'ordre change et devient: Italie,

des recherches a dû être limitée essentiellement aux aspects suivants:

- *L'évolution effective des taux de change* a été analysée en profondeur. Néanmoins, les fluctuations à très court terme, d'une durée inférieure à un mois, ont été négligées, leur importance étant secondaire pour le commerce extérieur. L'accent principal a été porté d'une part sur l'intensité des fluctuations du franc suisse par rapport aux autres monnaies et d'autre part sur la question de l'existence et de l'ampleur des effets de l'influence de l'évolution à moyen et long termes des taux de change sur la capacité concurrentielle de la Suisse.
- *L'analyse de l'évolution effective du commerce extérieur* de la Suisse a dû se limiter aux échanges de marchandises et au tourisme en raison du manque de statistiques sur les mouvements de capitaux et sur la plus grande partie des échanges de services. Dans ce contexte, une attention particulière a été portée à la question d'une modification de structure causée par l'évolution du taux de change.
- En ce qui concerne *l'influence de l'évolution du taux de change sur l'évolution du commerce extérieur*, les statistiques disponibles ont nécessité la restriction du champ de l'analyse aux échanges de marchandises et au tourisme. Par des calculs de régression, il a été tenté de déterminer l'importance et la distribution dans le temps de l'influence du taux de change sur le commerce extérieur. Cette tentative a cependant dans l'ensemble échoué.
- En outre, l'analyse des facteurs qui déterminent *l'évolution des taux de change* n'a pas pu être entreprise. D'ailleurs, l'absence d'une statistique des mouvements de capitaux est un obstacle majeur à la réalisation d'une telle étude. En outre, plusieurs groupes de travail se consacrent actuellement à ce problème en Suisse et le Groupe d'experts ne pouvait, ni ne voulait leur faire concurrence.

- Lorsque les connaissances acquises l'ont permis, *les implications possibles pour la politique économique* ont également été mises en évidence.

II L'ampleur des fluctuations du franc suisse

L'ampleur des fluctuations du franc suisse dans le contexte international

- 108 L'ampleur des fluctuations du franc suisse a été comparée à celle des fluctuations des monnaies des pays importants dans le commerce mondial sur la base de l'évolution des taux de change *nominaux*. Les pays qui ont été considérés sont les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg, le Danemark, la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, le Canada, le Japon, le Portugal et l'Espagne. Pour chacun de ces pays, les taux de change pondérés selon les exportations vers les autres pays ont été calculés. La part des pays considérés à l'exportation de chaque pays variant en général autour de 70 % ou au-dessus, les évolutions calculées des taux de change devraient être assez représentatives.
- 109 Les résultats essentiels de ces calculs peuvent être résumés ainsi:
- *Les pays dont la monnaie s'est appréciée* durant la totalité de la période considérée (1967-77) sont, dans l'ordre correspondant à l'importance des réévaluations, la Suisse, l'Allemagne, le Japon, la Norvège, l'Autriche, les Pays-Bas et la Belgique.
- Les pays qui ont connu une dépréciation de leur monnaie* pendant la même période sont, dans l'ordre de l'importance des dévaluations, l'Italie, la Grande-Bretagne, l'Espagne, la France, les Etats-Unis. Si l'on ne considère que la période des taux de change flottants, l'ordre change et devient: Italie,

Portugal, Grande-Bretagne, Espagne, Suède, Canada, France, Etats-Unis.

- Une mesure possible de *l'ampleur des fluctuations* est donnée par les écarts entre les taux de change maxima et minima mensuels ou annuels. Selon cette mesure plutôt simple, l'ampleur des fluctuations du franc suisse se placerait dans le tiers supérieur des pays observés.
- Une autre comparaison a été effectuée au moyen d'une mesure statistique plus fine qui ne considère pas seulement les fluctuations extrêmes, mais l'évolution globale du taux de change. Cette mesure place alors la Suisse en quatrième position derrière l'Italie, l'Espagne et le Portugal.
- Le profil de hausse du franc en paliers et l'apparition dans l'examen des taux de croissance de *cycles dans les taux de change* est un phénomène récent et fréquemment discuté. Le passage au régime des taux de change flottants est cependant encore trop récent pour permettre des analyses statistiques fiables de ce phénomène. En tenant compte de cette réserve, le phénomène de cycles peut tout de même être cerné de la manière suivante: les monnaies du Japon, de la Norvège et du Portugal n'ont pas connu de cycles alors que l'interprétation cyclique de l'évolution des taux de change des monnaies autrichienne, suédoise et espagnole est sujette à caution. Les autres monnaies ont présenté des cycles plus ou moins nets dans l'évolution de leur taux de change. La durée des cycles se situe généralement entre 18 et 24 mois. Les cycles du franc suisse sont particulièrement réguliers et s'étendent sur une année et demie. Le raccourcissement de ces cycles, si souvent déploré ces derniers temps, n'a pas pu être démontré, du moins jusqu'à la fin de 1977. En principe, la théorie explique le comportement cyclique ou l'évolution par paliers des taux de change dans les différents délais d'ajustement entre les secteurs monétaire et réel de l'économie. La possibilité d'une explication théorique ne débouche pourtant pas encore sur la possibilité de prévision ou de régulation des cycles.

- 110 En résumé, il faut retenir que le franc suisse est la monnaie qui a connu, dans le monde et durant la période considérée, la plus forte réévaluation *nominale*. En ce qui concerne l'ampleur des fluctuations, le franc suisse se situe dans le groupe de tête après les monnaies de quelques pays politiquement et économiquement très instables. L'évolution du taux de change du franc suisse révèle très nettement des cycles et des paliers dont la durée ne s'est pas raccourcie jusqu'en 1977 mais qui est au contraire relativement stable, et d'une durée d'un an et demi.

L'ampleur des fluctuations du franc suisse à l'égard des monnaies des principaux partenaires commerciaux

- 111 En prenant les dix dernières années comme référence, on constate que le franc suisse s'est apprécié *en valeur nominale* à l'égard des monnaies de tous les principaux partenaires commerciaux de la Suisse. C'est par rapport aux monnaies de l'Italie, du Portugal, de l'Espagne et de la Grande-Bretagne que les appréciations ont été les plus fortes; les monnaies du Canada, de la Suède, des Etats-Unis, de la France, du Danemark, du Japon, de la Norvège et de la Belgique venant ensuite. Parmi les taux d'appréciation les plus faibles se trouvent les monnaies des Pays-Bas, de l'Allemagne et de l'Autriche.

Le *franc suisse* a enregistré les plus fortes *fluctuations* par rapport aux monnaies de l'Espagne, du Canada, des Etats-Unis, de l'Italie et de la Grande-Bretagne. Le groupe accusant des fluctuations moyennes est constitué par les monnaies du Portugal, du Japon, de la France et de la Suède, alors que les fluctuations de faible ampleur apparaissent au niveau des monnaies des Pays-Bas, du Danemark, de la Norvège, de la Belgique, de l'Allemagne et de l'Autriche.

Les évolutions cycliques ou en paliers du taux de change n'ont pu être constatées de façon évidente que par rapport aux monnaies des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Italie, du Canada, du Japon et de l'Espagne. En revanche, l'évolu-

tion cyclique a été à peine perceptible à l'égard des monnaies de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suède et du Portugal, alors qu'aucun cycle ou palier n'est apparu par rapport aux monnaies autrichienne, belge et danoise.

Implications pour la politique économique

- 112 Il est évident que cette analyse de l'évolution des taux de change *nominaux* ne fournit aucune information sur la position concurrentielle de la Suisse. A la rigueur, ces fluctuations pourraient donner une mesure générale de l'insécurité dans le commerce international, ou encore des renseignements sur les prix d'achat à l'importation et à l'exportation ainsi que sur les coûts d'assurance contre les risques de change. A cet égard la Suisse se trouve dans une situation défavorable. Il n'y a aucun doute que la somme des fluctuations de prix et de taux de change fut, dans la période des taux de change fixes, bien inférieure à ce qu'elle a été sous le régime des taux de change flottants. On affirme parfois, dans les milieux du commerce extérieur, que *cette insécurité* joue dans la planification à long terme des investissements des entreprises et dans leur localisation, le même rôle que celui de l'évolution à moyen et long termes de la capacité concurrentielle.
- 113 Les analyses des taux de change nominaux donnent surtout des informations intéressantes sur la *question de la définition de zones monétaires raisonnables en Europe*. L'influence du serpent monétaire sur les monnaies des pays lui ayant appartenu le plus longtemps est indéniable, notamment sur l'Allemagne, la Hollande, la Belgique, le Danemark et la Norvège, ainsi que sur l'Autriche dont la monnaie a été de facto liée longtemps au mark allemand. L'évolution des taux de change des monnaies de ces pays est assez semblable, aussi bien à l'égard des quinze autres monnaies qu'à celui du franc suisse. Les fluctuations à l'intérieur de ce groupe sont sensiblement inférieures à la moyenne internationale. Remarquons à ce propos que ce groupe se situe autour d'un

noyau dur constitué de l'Allemagne, la Hollande, la Belgique et l'Autriche, ainsi que du Danemark et de la Norvège (et parfois aussi de la Suède).

- 114 Pour la Suisse, *les partenaires monétaires les plus attractifs* seraient l'Allemagne et l'Autriche; toutefois la Hollande et la Belgique pourraient être intégrées à ce groupe sans le dépasser. En effet, ces quatre pays fournissent environ le 40 % des importations suisses et reçoivent environ 26 % des exportations suisses. Considérés globalement et comparés aux autres, ces pays pratiquent une politique économique assez semblable à celle de la Suisse. La solution adoptée par l'Autriche qui suit une politique de taux de change conséquente, mais sans engagement face au serpent monétaire, semble être particulièrement adroite dans ce problème de zone monétaire. Si, en Suisse, on en venait à admettre la conception selon laquelle la Suisse n'est plus une zone monétaire optimale, ni même raisonnable, les réflexions entreprises devraient alors pencher vers cette solution. Remarquons toutefois que la situation de l'Autriche est, sous maints aspects, différente de celle de la Suisse, notamment en ce qui concerne les mouvements internationaux de capitaux.
- 115 Si l'on se fonde sur les intentions politiques, l'évolution effective va dans une toute autre direction. Dans le domaine de la *coopération monétaire européenne*, le serpent, déjà grevé de satellites, devrait maintenant encore englober la France et la Grande-Bretagne, et peut-être même plus tard l'Italie. Dans la mesure où l'évolution passée des taux de change des monnaies de ces pays donne une indication sur leur évolution future, on peut alors prévoir qu'un tel "super-serpent" sera probablement instable à la longue, à moins que les pays à monnaie relativement forte ne s'adaptent aux pays inflationnistes qui les rejoindraient dans le serpent. Une réalisation même temporaire de ce "super-serpent" aurait vraisemblablement *des effets très défavorables pour la Suisse*. En effet, les derniers pays importants dans le commerce international qui, dans une certaine mesure, connaissent

une évolution de leur taux de change semblable à celle de la Suisse se rallieraient alors à la tendance internationale caractérisée par l'inflation et la dépréciation; l'option d'une collaboration même informelle avec ces pays disparaîtrait par la même occasion. La zone monétaire suisse serait alors plus isolée et encore plus petite comparée au bloc monétaire européen, à la zone dollar et au yen. De surcroît, après la disparition des monnaies fortes en Europe, la Suisse apparaîtrait encore plus que par le passé comme le refuge des capitaux spéculatifs ou fuyant l'inflation et la socialisation.

III Taux de change et capacité concurrentielle de la Suisse

Remarques théoriques préliminaires

- 116 Le calcul des taux de change réels (taux de change nominaux effectifs corrigés de l'incidence de l'évolution des coûts et des prix) devrait permettre de déceler les écarts des parités de pouvoir d'achat et de coûts. A première vue, la question du choix des indices de prix est essentielle pour ces calculs. En l'absence d'influences non monétaires, les structures de prix devraient rester stables à long terme. Par conséquent, *la parité des pouvoirs d'achat* devrait à long terme s'établir et se maintenir pour les prix de tous les biens et services analogues. Dans cette optique, le choix de l'indice de prix n'aurait donc aucune importance, tous donnant le même résultat.
- 117 Mais, *du point de vue de la politique économique, les écarts à court et à moyen termes sont les plus intéressants*, car ils peuvent le cas échéant induire des processus d'adaptation compliqués et coûteux. En règle générale, les différences de prix entre les pays doivent disparaître d'autant plus rapidement que l'arbitrage immédiat sur les biens et services est fort. L'égalisation des prix étant dans ce cas imposée à court terme par le marché,

il en résulte l'illusion statistique d'une validité approximative de la parité des pouvoirs d'achat. Ce résultat empirique n'indique absolument rien sur la capacité concurrentielle des industries concernées. Le problème réside justement dans le fait que les prix des biens exportés sont égalisés au niveau international par le jeu de l'arbitrage, alors que les prix des facteurs de production peuvent évoluer à court et à moyen termes de façon indépendante. Le manque de synchronisation entre l'évolution des coûts et des recettes entraîne naturellement des variations de profit. Les expériences passées montrent que ces variations peuvent durer assez longtemps et évoluer fortement dans le même sens. Dans le cas négatif (contraction des profits), les réserves des entreprises pourraient ne pas être suffisantes pour surmonter une telle période. A cela s'ajoute le danger que les entreprises interprètent des écarts de profit persistants - sans doute temporaires du point de vue théorique - comme une tendance durable, et y adaptent leur politique à moyen et à plus long termes.

118 Ainsi se pose une question qui, superflue dans un modèle global à long terme, prend toute son importance à court et à moyen termes: *est-ce le taux de change qui s'adapte à l'évolution des prix nationaux et étrangers ou est-ce au contraire l'évolution intérieure des prix qui doit s'adapter à l'évolution étrangère des prix et au taux de change?*

Dans une partie de la littérature économique et surtout dans la pratique, la théorie de la parité des pouvoirs d'achat a été très souvent comprise dans le sens que les taux de change s'ajustent à relativement court terme aux variations différentes des prix des secteurs du commerce extérieur des différents pays. Les grands exogènes d'un tel modèle sont alors les niveaux de prix intérieurs et extérieurs, notamment dans les secteurs du commerce extérieur, tandis que le taux de change est la variable endogène qui assure le rétablissement des parités de pouvoir d'achat

à relativement court terme. Dans un tel modèle, la situation concurrentielle et les marges de profit des secteurs du commerce extérieur des différents pays restent donc assez à l'abri des évolutions divergentes des prix et des coûts à l'intérieur des pays. L'adaptation s'opère, pratiquement sans coûts, par l'intermédiaire du taux de change. Il n'y a aucun doute que ce modèle est à l'origine de l'optimisme que déclencha l'adoption des taux de change flottants.

- 119 Pour la Suisse, la réalité correspond plutôt à la situation où les niveaux de prix étrangers et les taux de change sont les grandeurs exogènes et où les prix intérieurs doivent s'adapter à ces données. Il n'est pas nécessaire d'insister sur la thèse qu'un petit pays comme la Suisse n'influence pratiquement pas les prix à l'étranger. Les taux de change, quant à eux, sont déterminés à court et à moyen termes par les flux internationaux de capitaux. Considérés *sous l'angle des échanges internationaux de marchandises et de services*, les taux de change à moyen et à court termes sont ainsi déterminés principalement de façon exogène. En effet, les répercussions de l'évolution du commerce extérieur sur le taux de change demandent un certain temps pour se faire sentir et n'agissent que sur la partie, relativement petite, des transactions de devises qui est engendrée directement par le commerce extérieur. Pour le commerce extérieur, les prix étrangers et les taux de change sont donc essentiellement des données exogènes. Si les offrants intérieurs ne veulent pas perdre leurs marchés par l'arbitrage, ils doivent adapter les prix intérieurs des biens et services concurrencés par l'étranger - tel est le cas pour la grande majorité des produits suisses - aux prix extérieurs et aux taux de change, à relativement court terme, et sans égard pour la situation de coûts intérieurs. Ce modèle fait ainsi bien ressortir les problèmes et les coûts d'adaptation que nous avons déjà mentionnés. Il est par contre regrettable que ce modèle et sa problématique n'aient pas retenu toute l'attention lors du passage aux taux de change flottants.

120 Les considérations précédentes montrent pour le *choix des indices de prix et de coûts nécessaires à la correction des taux de change* que plus la part des biens internationaux dans le panier de marchandises servant de référence aux indices de prix utilisés est grande, plus les écarts statistiques entre l'évolution des taux de change corrigés des prix et l'évolution de la parité de pouvoir d'achat doivent être petits et de courte durée. Inversement, plus la part des biens intérieurs dans le panier servant de référence aux indices de prix est grande, plus ces écarts peuvent être grands et de longue durée. Ces écarts statistiques donnent une mesure de l'imperfection de l'arbitrage sur les biens et services internationaux, mais ils ne disent rien ou très peu sur l'évolution de la capacité concurrentielle du pays face à l'étranger. *Les taux de change corrigés des coûts sont vraisemblablement une meilleure mesure de cette capacité concurrentielle.* Comme dans ce domaine les données spécifiques à chaque branche font défaut, on est contraint de travailler avec des moyennes de l'économie dans son ensemble. Cependant, l'image qui en résulte serait trop défavorable, puisqu'il est généralement admis que la productivité *progresses plus rapidement dans l'industrie d'exportation que dans le reste de l'économie.*

Taux de change réels

- 121 Les résultats de volumineux calculs des taux de change réels (corrigés avec l'évolution des prix et des coûts) se résument essentiellement dans les points suivants:
- Tous les indicateurs utilisés font ressortir le fait que *les parités de pouvoir d'achat et de coûts ne se sont pas réalisées dans le court et le moyen terme, à savoir dans la période de cinq ans étudiée ici depuis l'année d'adoption des taux de change flexibles.*
 - Pour toute la période de 1967 à 1977, toutes les mesures indiquent *une tendance* à la détérioration de la capacité concurrentielle suisse. Dans les années 1967 à 1972, ces tendances sont très faibles ou pas perceptibles du tout, et en tout cas

pas significatives du point de vue statistique. Durant la période allant de 1972 à 1977, par contre, ces tendances négatives se sont nettement renforcées et, dans la plupart des cas, elles sont fondées statistiquement. On a dès lors l'impression que les parités de pouvoir d'achat et de coûts ont été mieux respectées en régime de taux de change fixes qu'actuellement en régime de taux de change flexibles. Il en découle sans aucun doute que l'adoption des taux de change flottants a certainement valu au franc suisse une appréciation plus forte que celle qui aurait été justifiée par les différences d'inflation entre la Suisse et l'étranger. Compte tenu du phénomène connu de la transmission de l'inflation en régime de taux de change fixes, cette évolution ne peut pas être minimisée en argumentant que la Suisse aurait eu un besoin important de rattrapage. *Les statistiques indiquent pour les années passées une nette détérioration de la capacité concurrentielle suisse face à l'étranger.* Il faut remarquer à ce propos que cette évolution n'affecte pas seulement les exportations, mais aussi la partie de la production nationale qui est en concurrence avec les importations.

- L'étude de l'évolution des différents indices montre - comme on pouvait d'ailleurs s'y attendre - que les fluctuations autour de la base choisie arbitrairement sont d'autant plus grandes que l'interdépendance directe de marché est faible entre les biens faisant partie du panier de référence. Les taux de change corrigés avec les coûts présentent ici une évolution semblable aux taux corrigés avec les prix nationaux. Il est pourtant frappant que les différents indices connaissent aussi une évolution semblable dans leur tendance générale et dans leurs oscillations majeures, si l'on fait abstraction de l'effet particulier du renchérissement du pétrole sur les prix à l'importation.
- *Sous l'aspect de la capacité concurrentielle, une comparaison d'année en année fait finalement ressortir l'année 1970 comme la meilleure année de la période considérée et 1976 comme la*

plus mauvaise. En 1977, la situation s'est en moyenne améliorée de quelque 5 %. Mais pour 1978, toutes les informations disponibles indiquent déjà une nette reprise de la tendance négative. Ainsi l'année 1977 doit être considérée comme une année non typique de l'évolution de la capacité concurrentielle. L'optimisme qui était alors apparu était donc prématuré.

Facteurs statistiques influençant la capacité concurrentielle

- 122 Comme nous l'avons exposé ci-dessus, les taux de change corrigés avec les coûts salariaux unitaires peuvent être considérés comme la meilleure mesure de l'évolution de la capacité concurrentielle entre pays. Nous avons donc analysé les taux de croissance annuels des taux de change, corrigés avec les coûts salariaux unitaires, à l'égard des partenaires commerciaux importants. Cette analyse confirme le résultat énoncé dans la section précédente d'après lequel la capacité concurrentielle de la Suisse s'est constamment détériorée depuis 1970, à l'exception d'une amélioration probablement passagère en 1977. Les années montrant la plus grande perte de capacité concurrentielle ont été 1973, 1974 et 1975.
- 123 Il est maintenant possible, par des méthodes mathématiques, d'isoler les composantes de l'effet sur la capacité concurrentielle tel qu'il est exprimé par l'évolution des taux de change corrigés avec les coûts salariaux unitaires. Cet effet de concurrence est le résultat d'un effet de taux de change nominal, d'un effet de salaire réel, d'un effet de prix et d'un effet de productivité. Les résultats les plus importants de cette décomposition sont les suivants:
- La *composante dominante* de l'évolution de la capacité concurrentielle suisse est *l'appréciation nominale* du franc. Elle s'est beaucoup ralentie en 1977, mais en 1978 elle a continué en s'accélégrant.
 - Cette appréciation nominale n'est en moyenne compensée qu'à moitié par un *taux d'inflation suisse comparativement plus bas*.

L'inflation en Suisse ayant presque atteint le niveau zéro, une compensation additionnelle n'aurait pu être réalisée que par une déflation.

- Depuis des années, les salaires réels ont connu une évolution moins rapide en Suisse qu'à l'étranger. Cet *effet de salaire réel* est positif du point de vue de la capacité concurrentielle de la Suisse.
- Mais cette évolution plutôt faible des salaires réels était - et c'est là le revers de la médaille - la contrepartie d'une évolution de la productivité assez lente en Suisse. Ainsi, l'effet de salaire réel fut compensé par un *effet de productivité négatif*.

Le solde de tous ces effets se traduit, comme cela a déjà été indiqué, par une nette détérioration de la capacité concurrentielle de l'économie suisse.

Causes possibles de la détérioration statistique de la capacité concurrentielle de la Suisse

- 124 Des analyses scientifiques cherchant à isoler les causes de cette détérioration statistique de la capacité concurrentielle de la Suisse ne sont pas encore disponibles. La raison principale en est vraisemblablement que le problème n'a, jusqu'à maintenant, guère été reconnu ni pris au sérieux. En principe, quatre possibilités d'explication paraissent s'offrir.
- 125 La première consiste à nier le problème pour des *raisons de statistique*. En effet, les données utilisées pour les mesures sont plus ou moins imparfaites. Ceci concerne tout particulièrement les différents indices de prix, de valeurs moyennes et de quantités car ils paraissent peu comparables, vu les changements rapides de la structure des exportations suisses, qui a connu depuis 1974 une nette accélération.
- 126 La deuxième voie consiste à nier le problème pour *des raisons théoriques*. L'argument soutient que la période de six ans, tout

en étant une période assez longue du point de vue des entreprises et de la politique économique, n'est pas suffisante du point de vue de la théorie de la parité de pouvoir d'achat. En effet, ce qui apparaît actuellement comme une tendance pourrait parfaitement s'avérer n'être qu'une variation à moyen terme autour d'une parité de pouvoir d'achat qui serait vérifiée dans le long terme.

127 La troisième réponse peut être combinée avec la deuxième. L'on admet parfois sans autre la durée et l'ampleur inhabituelles de l'écart des parités de pouvoir d'achat, mais on les attribue non pas à un échec de la théorie, mais à des circonstances particulières. Il s'agit notamment de *l'influence des mouvements spéculatifs de capitaux*. Selon la théorie du portefeuille appliquée aux mouvements internationaux de capitaux, les flux internationaux de capitaux sont induits par des fluctuations de risques et rendements actuels et anticipés dans les différents pays où les placements s'effectuent ainsi que par l'accroissement de la masse des capitaux cherchant un placement. Les changements dans les rendements effectifs et anticipés en Suisse comparés à ceux des autres pays ne peuvent pourtant certainement pas expliquer l'afflux permanent de capitaux. D'autres voix se font entendre dans la discussion défendant l'opinion qu'en moyenne les risques effectifs et anticipés des placements en Suisse comparés à ceux des placements dans d'autres pays se seraient développés constamment en faveur de la Suisse durant les six dernières années; ce serait alors l'explication de la hausse exagérée du franc. On ajoute toutefois que cette situation ne devrait pas être interprétée comme une tendance durable.

128 La quatrième hypothèse enfin se rattache, elle aussi, aux mouvements de capitaux. L'explication ne passe pourtant pas par l'argument d'un écart persistant, mais néanmoins *temporaire* des parités de pouvoir d'achat, qui serait dû à une spéculation extraordinairement durable; elle s'appuie plutôt sur la thèse d'un

écart permanent des parités de pouvoir d'achat dû à la *position particulière de la Suisse en tant que place financière*. Il est vrai que la part de la Suisse aux mouvements internationaux de monnaie et de capitaux est plus importante que sa part au commerce international en biens et services. En particulier, l'importance de la Suisse en tant que pays de placement de capitaux devrait dépasser sa part au commerce mondial. Ainsi une partie des patrimoines monétaires internationaux - croissant à un rythme accéléré en raison de l'inflation mondiale - est supposée se transformer en placements en francs suisses, part qui dépasse celle de la Suisse au commerce international. Le produit des effets d'un facteur de tendance connu (le patrimoine monétaire international) et des effets d'un facteur structurel relativement plausible (la part plus que proportionnelle de la Suisse dans le placement des capitaux) pourrait en effet expliquer un écart permanent du taux de change du franc suisse de la parité de pouvoir d'achat.

- 129 Aucune de ces hypothèses n'a jusqu'à maintenant été testée empiriquement; toutes font preuve d'une certaine plausibilité. La question de savoir quelle est l'hypothèse correcte revêt pourtant *une grande importance pour la politique économique*. Si la première explication était juste, le problème ne se poserait même pas et aucune intervention ne serait nécessaire. Par contre, si c'était la deuxième ou la troisième explication qui était la bonne, l'état actuel devrait être interprété comme étant un problème de crise temporaire auquel il serait possible de remédier par des interventions temporaires. Enfin, si la quatrième hypothèse s'avérait être juste, il faudrait repenser la relation entre la fonction de la Suisse comme place financière et comme place de travail; cette reconsidération devrait alors permettre de ramener l'effet structurel, décisif dans cette hypothèse, à des proportions supportables.

Implications pour la politique économique

- 130 En principe, *la liste d'interventions de politique économique concevables* est impressionnante; les plus importantes sont:
- le retour aux taux de change fixes
 - l'adhésion à une zone monétaire plus vaste
 - le "crawling peg" (système de parité fixe, facilement modifiable par petits paliers)
 - le double marché des changes
 - le contrôle des changes d'intensité différente
 - interventions plus fortes de la Banque nationale sur les marchés des changes, éventuellement combinées à des mesures internes de stérilisation
 - subventions directes aux industries d'exportations (avantages fiscaux, subventions, garantie des risques à l'exportation, intensification de la diplomatie commerciale, etc.)
- 131 Ce catalogue est assez long; pourtant il apparaît que les possibilités effectives d'utiliser ces instruments sont assez modestes.
- Pour un seul pays, la possibilité de *retourner aux taux de change fixes* est à exclure. De même *l'adhésion formelle à une zone monétaire plus vaste* ne paraît pas à conseiller; en revanche, une collaboration informelle avec l'Allemagne, l'Autriche, la Hollande et la Belgique pourrait être avantageuse, ainsi que cela a été exposé précédemment. La pratique unilatérale d'une politique de "crawling peg" (parités rampantes), devrait être aussi hors de question. Pourtant, une recherche plus intensive concernant cette alternative ainsi qu'un essai pratique avec d'autres pays importants dans le commerce international pourraient peut-être sortir la Suisse de l'impasse dans laquelle sa politique de taux de change se trouve actuellement.
- 132 Les expériences faites dans d'autres pays avec *le double marché des changes* ne sont guère encourageantes. Ces derniers présup-

posent en effet un contrôle des changes dont on peut toutefois craindre qu'il ne réussisse pas, en fin de compte, à garantir la séparation nette entre le franc financier et le franc commercial. Les coûts imputables au maintien d'une différence de 5 % au maximum entre le franc commercial et le franc financier ne s'imposent pas a priori. *Le contrôle des changes* dans le sens négatif, c'est-à-dire visant à repousser un afflux de devises, a déjà été pratiqué par la Suisse dans une certaine mesure, mais sans résultats tangibles. Cette variante a soulevé de nombreuses objections qui ont nourri une discussion pratique et théorique durant une décennie; pour l'essentiel, les problèmes litigieux sont les suivants: le problème de l'applicabilité, celui de l'efficacité économique et les questions relatives à l'ordre économique et social.

- 133 Le succès des interventions de la Banque nationale sur le marché des changes n'a, jusqu'à maintenant, pas été l'objet d'analyses suffisantes; actuellement, deux projets de recherche sont en cours. La première impression est pourtant que ces interventions n'ont guère été couronnées de succès et qu'elles ont peut-être même été nuisibles. Presque plus personne ne croit encore que la Banque nationale puisse influencer la tendance du taux de change. C'est pourquoi cette dernière se limite à amortir les oscillations autour du trend. Ces oscillations posent pourtant des problèmes insurmontables de diagnostic et de prévision. A cela s'ajoutent les questions soulevées par l'influence exercée par les interventions sur les marchés des changes, sur la base monétaire et sur l'évolution du pouvoir d'achat de la monnaie. La renonciation par la Banque nationale au printemps 1978 à son objectif de croissance monétaire est une illustration suffisante de ce problème. La question de savoir s'il est possible de compenser des interventions sur les marchés des changes par des prélèvements de stérilisation intérieurs qui n'ont pas d'effets négatifs sur le niveau et la structure des taux d'intérêt nécessite encore un éclaircisse-

ment théorique approfondi, ainsi qu'un essai pratique.

134 *Les aides directes à l'industrie d'exportation* feraient très rapidement surgir le problème de la compatibilité avec les traités internationaux existants (GATT, traité de libre échange avec la Communauté Européenne, etc). On peut supposer que les limites de l'admissible seraient ici très vite franchies; il ne reste alors que les instruments relativement moins efficaces, tels que la diplomatie commerciale.

135 Cette brève revue des principaux remèdes à l'évolution indésirable des taux de change et aux effets de cette évolution est décevante. Certes, dans un monde connaissant des politiques économiques nationales extrêmement divergentes, il n'y a aucune alternative réaliste aux taux de change flexibles. Dans ce sens, les avocats des taux de change flottants ont aujourd'hui encore raison. Mais il est aussi sûr que l'on a trop attendu de ce système, à savoir une auto-régulation sans problèmes ainsi qu'une autonomie de la politique économique, et notamment de la politique monétaire. Le thème de la politique économique, et spécialement de la politique monétaire sous le régime de taux de change flottants s'impose donc d'une façon urgente.

IV L'évolution du commerce extérieur de la Suisse

Remarques préliminaires

136 Dans son ensemble, *le commerce extérieur de la Suisse*, n'a pas connu une évolution très différente de la période précédente, depuis l'adoption des taux de change flexibles. La part des exportations dans le produit national a augmenté continuellement en valeurs réelle et nominale, exception faite de l'année 1975. La crise de 1975 fut moins ressentie par l'industrie d'exportation que par le reste de l'économie, et déjà en 1976 et 1977,

les taux de croissance des exportations dépassaient de loin ceux du reste de l'économie. Comme par le passé, la part des importations au produit national montre des cycles prononcés et les oscillations sont ici considérablement plus grandes que celles des exportations. En valeur réelle, la part des importations au produit national a connu également une hausse tendancielle, bien que le fléchissement de 1974/75 ait été toutefois très prononcé. *Des changements significatifs* n'ont pu être constatés *que dans l'évolution des prix*. Si dans le passé, les prix suisses à l'exportation ont suivi une tendance continue à la hausse, depuis 1974 ils oscillent autour du niveau atteint alors. Le détachement par rapport à la tendance inflationniste au niveau international est donc indéniable.

- 137 A part l'année de crise nationale et internationale de 1975, le commerce extérieur ne semble donc pas avoir subi des changements dramatiques; et même pour l'année 1975, les exportations ont un peu mieux résisté que l'économie intérieure. Ces expériences surprenantes soulèvent de nombreuses questions:
- L'évidence statistique qui montre une nette détérioration de la capacité concurrentielle suisse est-elle une fausse alarme?
 - Malgré les interdépendances précises des niveaux de prix en régime de taux de change fixes, l'économie suisse aurait-elle eu un besoin de rattrapage de réévaluation qui n'aurait été satisfait qu'en 1977?
 - Peut-on interpréter les succès de l'exportation comme des ventes forcées par la crise intérieure?
 - L'industrie de l'exportation aurait-elle essayé de maintenir ses parts de marché au détriment de ses profits et de ses réserves?
 - Aurait-elle au contraire, par un changement continu de structure, su découvrir sans cesse des débouchés nouveaux lui permettant de survivre au moins temporairement, malgré sa situation concurrentielle plus difficile?

Ces questions touchent les hypothèses les plus importantes avancées pour l'explication de l'écart apparent entre ce qui est à prévoir sur la base de l'évolution statistique de la capacité concurrentielle et ce qui se passe effectivement au niveau du commerce extérieur de la Suisse. Seules la première et la dernière hypothèses fournissent des explications de l'écart permanent des deux évolutions en question. Il est vrai que des réserves de nature statistique peuvent être faites concernant la signification des différents indices de mesure de la capacité concurrentielle; mais jusqu'à maintenant aucune meilleure méthode n'a été proposée. De plus, il est tout de même remarquable que des indicateurs différents donnent les mêmes résultats quant à l'évolution de la capacité concurrentielle. Dans ces circonstances, comment ne pas s'interroger sur la durée encore possible de cette évolution "miraculeuse" des exportations. L'évolution des taux de change durant l'année 1978 donne en tout cas une grande importance à cette question.

Le résumé des résultats des recherches exposé ci-dessous est assez global et ne reflète qu'insuffisamment le caractère fouillé des recherches entreprises.

Les importations

138 Entre 1967 et 1972, l'indice *des prix à l'importation* s'est accru de dix points; de 1972 à 1977, il a encore augmenté de 23 points. Soulignons pourtant à nouveau qu'après 1972, l'évolution à la hausse de l'indice se limite pratiquement aux années 1973 et 1974. Depuis lors, l'indice est resté au même niveau, tout en enregistrant des variations. Remarquons aussi que ces tendances générales cachent des différences extraordinaires dans l'évolution des prix des différentes catégories de biens qui ne peuvent pas être abordées ici.

Les augmentations des prix à l'importation apparaissent sous un jour quelque peu différent si on les compare à l'évolution des coûts intérieurs, représentés par les coûts salariaux unitaires. Au lieu d'une augmentation des prix qui fait passer l'indice de 89,7 à 123,1, on obtient alors le résultat presque inverse d'une diminution relative des prix, indiquée dans l'indice par le passage de 121,5 à 88,3.

139 De 1967 à 1972, l'indice des *quantités importées* s'est accru d'environ 40 points, ce qui représente une augmentation de 65 %; entre 1972 et 1977, cet accroissement n'était plus que de 8 points, respectivement de 8 %. Le passage à la croissance quasi nulle apparaît donc aussi très nettement dans l'évolution des importations. Il faut toutefois aussi noter des différences considérables d'une catégorie de marchandises à une autre. A l'influence des prix et des taux de change sur les quantités importées s'ajoutent vraisemblablement, durant ces dernières années, des influences dues à l'évolution conjoncturelle intérieure, à la stagnation de la population et à la dépression dans le secteur de la construction. Dans les secteurs de l'industrie alimentaire, des matières premières et des importations d'énergie, on observe d'ailleurs d'importantes variations de stock induites, à leur tour, par les changements de prix et de la conjoncture.

140 Un problème intéressant concerne *la vitesse du changement structurel* des importations selon les différentes catégories de marchandises et selon les pays fournisseurs. On serait, en effet tenté de supposer que le changement des structures du commerce extérieur s'est accéléré depuis l'adoption des taux de change flottants et depuis les énormes changements dans la structure des prix que ces taux flottants ont entraînés. Or, la structure des marchandises importées ne connaît un changement accéléré que durant les années 1974 et 1975; cette accélération est due, comme des analyses détaillées le prouvent, à un petit groupe de

marchandises particulièrement sensibles à la conjoncture ou spécialement touchées par les variations extrêmes de prix et de stock de cette époque. Il est par conséquent très peu vraisemblable que la structure des importations ait été affectée par le passage aux taux de change flottants. En revanche, le changement de structure des pays fournisseurs s'est nettement accéléré depuis 1973, et il ne s'est ralenti que pendant l'année 1977, année un peu plus calme du point de vue de l'évolution des taux de change. Ainsi, la provenance des marchandises importées paraît effectivement dépendre du taux de change. Il faut toutefois remarquer que les parts des différents pays fournisseurs dans les importations suisses oscillent autour de certains niveaux et ne réagissent pas d'une façon tendancielle aux variations bilatérales des taux de change. Cela signifierait que les pays à monnaie faible ne profitent pas de leur avantage et que les pays fournisseurs à monnaie forte ont pu, de leur côté, compenser leur désavantage par des concessions de prix ou par d'autres mesures.

Les exportations

- 141 Entre 1967 et 1972, l'indice global des *prix à l'exportation* s'est accru de 13 points et de 1972 à 1977 de 21,5 points. Après 1972, la hausse est essentiellement due à celle enregistrée de 1973 à 1975 et notamment à celle de 1974. Depuis 1975, le niveau de l'indice se maintient, avec de faibles variations. Ces tendances générales cachent pourtant des différences extraordinaires dans l'évolution des prix des différentes catégories de marchandises qui ne peuvent pas être analysées en détail.
- 142 De 1967 à 1972, les *prix à l'importation et à l'exportation des mêmes groupes de marchandises* ont évolué de façon presque parallèle. Au total, les termes de l'échange se sont légèrement améliorés pendant cette période; de 1972 à 1977, en revanche, ils se sont à nouveau détériorés. Cette deuxième période connaît d'ailleurs une évolution nettement divergente des prix à l'im-

portation et à l'exportation d'importantes catégories de marchandises. Les termes de l'échange se sont détériorés dans les domaines de l'agriculture, de l'énergie, du textile, du papier, des matières synthétiques et de la chimie; dans toutes les autres branches par contre et notamment pour les machines et les véhicules, ils se sont en partie améliorés de façon significative. L'amélioration des termes de l'échange pour des groupes de biens spécifiques montre peut-être une position relativement forte de la Suisse sur les marchés internationaux qui permettrait des hausses de prix plus élevées qu'à l'étranger. Mais ces augmentations des termes de l'échange peuvent être aussi le signe d'une perte de capacité concurrentielle qui, à la longue, devrait entraîner une baisse relative ou absolue des exportations.

- 143 Si l'on divise *les prix à l'exportation* suisses par les *coûts salariaux unitaires*, ce sont à nouveau les machines et les véhicules, la bijouterie ainsi que, chose étonnante, les montres qui apparaissent comme les secteurs qui ont pu le mieux répercuter ou même surcompenser les hausses des prix intérieurs sur leur prix de vente. Sous cet angle, les branches les plus faibles sont à nouveau l'agriculture, le textile, le papier, les matières synthétiques, la chimie, la construction et la métallurgie. Dans tous ces secteurs, il faut donc s'attendre à d'importantes diminutions des profits, si les coûts salariaux unitaires sont un bon indicateur des coûts.
- 144 Entre 1967 et 1972 les *quantités exportées* se sont accrues de 33 points selon l'indice, ce qui correspond exactement à une augmentation de 50 %; dans la période 1972 à 1977, par contre, elles n'ont augmenté que de 33 points et de même en pour-cent. La croissance des exportations s'est donc sensiblement ralentie. On ne peut toutefois pas parler d'une croissance approchant zéro, comme dans le cas du produit national et des importations. Une analyse détaillée fait même apparaître ici des divergences considérables entre différentes catégories de marchandises.

Les variations quantitatives ont été très fortes pour la plupart de ces catégories. Apparemment, presque toutes les exportations suisses sont très sensibles à la situation conjoncturelle à l'étranger. Il est pourtant frappant de constater que le total ne montre que des variations relativement faibles. Les variations des exportations de biens de consommation et de biens d'investissement ne sont probablement pas synchronisées et produisent dans l'ensemble un effet de compensation.

145 *La vitesse du changement de structure* dans les exportations a aussi été analysée selon les groupes de marchandises et de pays. A la différence des importations, on découvre dès l'adoption des taux de change flottants une accélération forte et durable de la vitesse du changement structurel, aussi bien en ce qui concerne les différentes catégories de marchandises que les pays acheteurs. Le point culminant fut atteint en 1975; mais depuis lors, la vitesse du changement des structures des exportations est encore bien plus élevée qu'en régime de taux de change fixes. A la différence de ce qui fut observé dans les importations, ce changement structurel dans l'exportation affecte pratiquement toutes les catégories de marchandises.

146 Ainsi, les investigations statistiques confirment la thèse, largement répandue, qui prétend que l'industrie d'exportation suisse a réagi au défi que représentaient les taux de change flottants par un changement accéléré des structures. Le problème essentiel est pourtant de savoir si un tel changement structurel crée sans cesse des réserves *nouvelles* de capacité concurrentielle ou s'il ne faut pas craindre qu'un jour une structure "optimale" soit atteinte qui n'admettra alors plus de réactions évasives à de nouvelles difficultés venant du côté des taux de change. Dans un modèle stationnaire, ce serait sans doute le cas. Par contre, dans la réalité, qui est changeante, il serait pensable que des marges et des débouchés toujours nouveaux apparaissent. Il est évident que leur découverte et leur mise à profit entraînent des coûts pour l'économie nationale.

Le tourisme des étrangers en Suisse

- 147 Contrairement au tourisme suisse à l'étranger et à tous les autres postes importants de la balance des services sur lesquels les informations disponibles sont tellement insuffisantes qu'une analyse plus approfondie est inutile, on dispose au moins pour le tourisme des étrangers en Suisse d'indicateurs approximatifs tels que le nombre de nuitées.
- Pour la Suisse, 1972 était jusqu'alors l'année de pointe du tourisme. En fait les nuitées d'étrangers de plusieurs pays augmentèrent entre 1967 et 1972 pour diminuer par la suite. Ceci vaut notamment pour les Etats-Unis, l'Italie et les Pays-Bas; la Belgique et l'Espagne par contre n'atteignirent leur point culminant qu'en 1973. Pour les visiteurs venant de France et de Grande-Bretagne, la diminution est constante tandis que les nuitées de personnes venant d'Allemagne, d'Autriche, du Japon et du Canada ne cessent de croître. Dans l'ensemble, l'afflux de touristes étrangers connaît une évolution semblable au tourisme des résidents, mais on observe des oscillations plus accentuées.
- 148 *Les parts des différents pays* au tourisme en Suisse ont évolué conformément au nombre de nuitées analysées précédemment. L'Allemagne, l'Autriche, le Japon et le Canada ont pu accroître leur part d'une façon parfois très marquée, tandis que les parts de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Italie diminuaient encore plus nettement. Enfin, une importance croissante est dévolue aux "autres" pays, parmi lesquels les pays pétroliers jouent un rôle prépondérant.
- 149 Déjà sous le régime des taux de change fixes, *le changement structurel* dans la provenance des touristes étrangers en Suisse était sujet à de fortes variations et ceci n'a d'ailleurs pas changé depuis l'introduction des taux de change flottants. Il est cependant surprenant que les deux périodes, de 1967 à 1972 et de 1972 à 1977, ne fassent pas ressortir des différences

essentielles quant à la vitesse du changement de structure. L'année 1974 se distingue cependant car les nuitées des Américains, des Anglais, des Italiens et des Japonais y diminuèrent fortement, tandis que celles des résidents d'autres pays (Autriche, Allemagne et "autres", ainsi que celles des Suisses) augmentaient encore. Mis à part le problème du taux de change, la situation économique interne des pays respectifs a dû jouer ici un rôle prépondérant.

V L'influence de l'évolution des taux de change sur le commerce extérieur de la Suisse

- 150 Les moyens et le temps extrêmement limités n'ont pas permis une analyse approfondie du rapport entre l'évolution des taux de change et le commerce extérieur. Une série de régressions expérimentales a pourtant été entreprise afin d'analyser le sens, l'impact et la distribution temporelle de l'influence des taux de change sur le commerce extérieur. Les analyses furent effectuées pour les exportations et les importations, ventilées respectivement par catégories de marchandises ou par pays fournisseurs, respectivement acheteurs; de même pour le tourisme des étrangers en Suisse, la ventilation a porté sur le pays de provenance. Malgré les méthodes d'estimation relativement simples qui ont été utilisées, les données disponibles se sont avérées partiellement insuffisantes.
- 151 *Les résultats des calculs furent extrêmement insatisfaisants, ce qui peut être partiellement attribué à la qualité insuffisante des données. En outre, les variations mensuelles paraissent être dues dans une large mesure au hasard; ainsi même des données meilleures ne permettraient pas d'obtenir des résultats stables. Enfin, il ne faut pas ignorer qu'il existe encore dans ce domaine de nombreux problèmes théoriques et économétriques non résolus.*

Les analyses de l'influence des variables prix et revenus sur le commerce extérieur ont donné d'une façon *tendancielle* les résultats auxquels on pouvait s'attendre conformément à la théorie et à l'expérience pratique. L'impact *exact* des différents facteurs d'influence n'a pourtant pas pu être précisé, ni leur distribution dans le temps. La qualité insuffisante des résultats n'a pas paru justifier une comparaison quantitative pour les différentes catégories de marchandises, ni pour les différents pays fournisseurs, respectivement acheteurs. Il ne reste donc au praticien de la politique économique, plus que l'espoir d'éventuelles recherches futures.

T R O I S I E M E P A R T I E

L'INVESTISSEMENT PRIVE ET SON INFLUENCE SUR LA CON- JONCTURE, LA CROISSANCE ET LA STRUCTURE DE L'ECONOMIE	107
I <u>Tendances et cycles de la propension à investir</u>	107
II <u>Investissements, croissance économique et pro- blèmes de structure</u>	115
. Effets de capacité et de revenus	115
. Investissements et croissance: tentative de bilan	120
. Innovation, progrès technique et structures de l'emploi	124
III <u>Comportement de l'investissement, tendances de l'investissement et possibilités d'influence</u>	136
. Les investissements en tant que "masse de manoeu- vre" de la politique de stabilisation	136
. Mobiles d'investissement et comportement de l'in- vestissement	141
. Animation de la conjoncture par la stimulation de l'investissement ?	149
. Problèmes spécifiques du secteur de la cons- truction	154
. Investissements extérieurs (transferts de pro- duction)	158
RESUME	163
ANNEXE	167

T R O I S I E M E P A R T I E

L'INVESTISSEMENT PRIVE ET SON INFLUENCE SUR LA CONJONCTURE,
LA CROISSANCE ET LA STRUCTURE DE L'ECONOMIEI Tendances et cycles de la propension à investir

152 Le Groupe d'experts a montré dans son Rapport précédent comment les investissements privés avaient été frappés au plus fort par la crise 1974/76 et comment ils avaient durablement renforcé cette crise par leurs effets multiplicateurs. L'investissement présente des fluctuations *relativement* plus marquées que le cycle conjoncturel global; il s'agit-là d'un phénomène très généralement observé et théoriquement facilement explicable. Il est en revanche beaucoup plus étonnant que les investissements intérieurs bruts aient affiché les diminutions *en termes absolus* les plus importantes, bien que la part de cette agrégat dans le produit intérieur brut soit inférieur à 1/3. A prix constants (base 1970), les investissements globaux ont diminué de 1974 à 1976 de 10.3 milliards de francs (environ 36 %). Pour la période correspondante, la diminution de l'agrégat "consommation privée" s'est montée à environ 1.1 milliard de francs, bien que le nombre de consommateurs ait diminué en raison de l'émigration.

Le Groupe d'experts avait mis en évidence les risques, du point de vue de la politique de croissance, de voir les investissements se maintenir à un très bas niveau: ce phénomène conduit à un vieillissement du stock de capital auquel il n'y a pas nécessairement lieu de porter remède dans le court terme. Cette "hypothèse de vieillissement" et les influences technologiques d'une augmentation de l'âge moyen du parc de machines ne sont pas restées incontestées.

153 Il est nécessaire de conférer une limitation importante aux considérations statistiques qui vont suivre et d'apporter des réserves relatives à la signification du matériel statistique à disposition, limitation et réserves sans lesquelles les analyses appro-

priées deviendraient douteuses, voire impossible à élaborer.

Les investissements *privés* constituent l'objet de cette Partie, alors que les investissements publics seront traités d'une manière distincte dans la Quatrième Partie. L'analyse séparée des investissements d'infrastructure rend nécessaire la décomposition des investissements en construction selon la nature des demandeurs, c'est-à-dire en *constructions publiques et privées*, ce qui présente à partir de 1971 des difficultés de nature technique et méthodologique. La part des constructions publiques dans les investissements intérieurs totaux a augmenté de manière permanente depuis 1960, et elle se montait à environ 20 % avant la rupture de la crise. Au milieu des années 60, le volume des constructions publiques était à peu près équivalent à celui des constructions privées résidentielles.

Les difficultés méthodologiques précitées ainsi que les besoins liés à l'analyse des problèmes particuliers de la construction, lesquels appellent avant tout une référence au volume global des commandes s'adressant au secteur, nous conduisent à renoncer partiellement à une ventilation entre constructions publiques et constructions privées. Il y a toutefois lieu de garder à l'esprit ce qui sera traité dans la Quatrième Partie. Si du point de vue des entreprises du secteur de la construction la nature du demandeur ne présente qu'un intérêt mineur, la distinction entre investissements publics et investissements privés devient fondamentale dès lors que l'on s'intéresse aux processus de décision, aux possibilités d'évolution en ce qui concerne la politique conjoncturelle, aux problèmes de financement et aux influences sur la croissance et la population.

- 154 *La diminution des stocks* a contribué d'une manière très prononcée au recul des investissements pendant la crise. L'augmentation des stocks atteignit un record de 5,2 milliards de francs (au prix courant) en 1974, augmentation qui ne fut approchée qu'en 1970; les stocks se contractèrent l'année suivante d'environ 1,5

milliard de francs. Une timide reprise se manifesta ensuite déjà en 1976.

Les variations de stocks ne seront pas prises en considération dans ce qui suit, pour deux raisons. Premièrement, et avant tout, la base statistique concernant ces variations est extraordinairement douteuse. Le relevé des mouvements de stocks constitue la faiblesse la plus marquante de toutes les comptabilités nationales; de surcroît, on incorpore en Suisse les erreurs d'estimation, résultant de la différence entre les revenus et leurs utilisations, dans les modifications de stocks.

La seconde raison, importante pour notre analyse, expliquant l'ignorance dans laquelle nous tiendrons les mouvements de stocks, réside dans l'accent que nous souhaitons faire porter sur les *aspects des politiques structurelle et de croissance*. L'influence décisive des modifications de stocks s'exerce sur la conjoncture, ces modifications renforçant les fluctuations de celle-ci. Une diminution de la demande finale conduit à une contraction des stocks de tous les produits intermédiaires chez les producteurs, et il s'ensuit une compression de la production de loin plus importante que le fléchissement initial de la demande. Cet enchaînement est évidemment retourné lorsqu'il s'agit d'un accroissement de la demande finale. Une source importante d'instabilité réside dans le fait que lorsque se manifeste une variation de stocks fiévreuse, dans l'un ou l'autre sens, - liée naturellement aujourd'hui à l'évolution incertaine des prix des matières premières et à l'insécurité des cours de change futurs - les producteurs de biens et services dépendant des fluctuations de stocks ne peuvent acquérir qu'une image très floue des véritables tendances de la demande finale. Du fait qu'il ne sera pas question ici de considérations relatives aux politiques de stabilisation, les statistiques qui suivent se réfèrent à la *formation brute de capital fixe*. Elles doivent cependant être regardées en gardant à l'esprit que nous traitons des investissements d'infrastructure de manière spécifique dans la Quatrième Partie.

155 Nos bases statistiques sont constituées des données de la comptabilité nationale, des enquêtes du Délégué aux questions conjoncturelles, des statistiques de l'OFIAMT, des résultats d'un questionnaire relatif au comportement des investissements dans l'industrie et la construction au début de 1978 (Institut de recherches économiques de l'EPF), ainsi que d'une enquête spécifique de la Société de Banque Suisse concernant les motifs d'investissements en mars 1978. A côté de cela, un membre du Groupe d'experts lui-même a conduit des interviews auprès des associations et des entreprises des secteurs de la construction de machines, de la chimie et du bâtiment. L'absence de statistiques officielles d'investissement, ventilées selon les branches économiques; ont ainsi tracé des limites étroites à notre analyse.

156 Le tableau 6 présente l'évolution de la formation de capital fixe (toutes les valeurs sont réelles) au cours de presque trois décennies sur la base des chiffres revisés de la comptabilité nationale; cette évolution couvre donc la période de croissance, la crise 1974-76 et la légère reprise qui a suivi. Une comparaison des taux de croissance annuels des investissements avec ceux du produit intérieur brut confirme la grande sensibilité conjoncturelle de ceux-ci. Les taux de croissance extrêmes pour les investissements atteignent 20 % dans le cas de l'augmentation et 16 % dans le cas de la diminution, alors que les pointes des taux de croissance du produit intérieur brut vont de + 8,1 % à - 7,3 %.

Le taux de croissance annuel moyen de la formation de capital fixe pendant la période des 28 ans considérés se monte à 4,5 %; elle est ainsi considérablement plus élevée que celle du produit intérieur brut (3,5 %). Cela signifie que le besoin de capital physique entraîné par certains objectifs de croissance a augmenté au cours de la période considérée; dans le jargon de la théorie de la croissance, on dira que le coefficient moyen de capital s'est élevé très sensiblement en Suisse au cours de l'après-guerre. Il est étonnant de constater que les deux composantes principales de la formation de capital fixe, à savoir le matériel et les cons-

Tabelle 6 Anlageinvestitionen und Inlandsprodukt, 1950-1978, in Preisen von 1970

Tableau 6 Formation de capital fixe et produit intérieur, 1950-1978, aux prix de 1970

	Brutto- Inland- produkt Produit intérieur brut	Anlageinvestitionen Formation de capital fixe			Wachstumsraten gegenüber Vorjahr in % Taux de croissance par rapport à l'année précédente en %			
		Total	Ausrü- stungen Matériel	Bauten Construc- tions	Inland- produkt Produit intérieur	Anlageinvestitionen Formation de capital fixe		
						Total	Ausrüstungen Matériel	Bauten / Con- structions
Mio Fr.	Mio Fr.	Mio Fr.	Mio Fr.					
1950	36 410	6 390	2 275	4 115	6.9	11.5	7.3	14.0
1951	39 360	7 780	2 895	4 885	8.1	21.8	27.3	18.7
1952	39 685	7 970	3 265	4 705	0.8	3.4	12.8	-3.7
1953	41 090	8 630	3 265	5 365	3.5	9.0	0.0	14.0
1954	43 390	9 560	3 380	6 180	5.6	10.8	3.5	15.2
1955	46 320	10 420	3 745	6 675	6.8	9.0	10.8	8.0
1956	49 390	11 725	4 465	7 260	6.6	12.5	19.2	8.8
1957	51 355	12 310	4 810	7 500	4.0	5.0	7.7	3.3
1958	50 255	11 135	4 275	6 860	-2.1	-9.5	-11.1	-8.5
1959	53 430	12 890	4 675	8 215	6.3	15.8	9.4	19.8
1960	57 165	14 630	5 260	9 370	7.0	13.5	12.5	14.1
1961	61 800	16 930	6 220	10 710	8.1	15.7	18.3	14.3
1962	64 760	18 660	7 235	11 425	4.8	10.2	16.3	6.7
1963	67 920	20 025	7 665	12 360	4.9	7.3	5.9	8.2
1964	71 490	21 660	7 825	13 835	5.3	8.2	2.1	11.9
1965	73 765	21 125	7 690	13 435	3.2	-2.5	-1.7	-2.9
1966	75 580	20 950	7 690	13 260	2.5	-0.8	0.0	-1.3
1967	77 890	20 980	7 795	13 185	3.1	0.1	1.4	-0.6
1968	80 685	21 625	8 005	13 620	3.6	3.1	2.7	3.3
1969	85 230	22 910	8 350	14 560	5.6	5.9	4.3	6.9
1970	90 665	24 955	9 500	15 455	6.4	8.9	13.8	6.1
1971	94 360	27 415	10 300	17 115	4.1	9.9	8.4	10.7
1972	97 380	28 780	10 530	18 250	3.2	5.0	2.2	6.6
1973	100 350	29 615	10 485	19 130	3.0	2.9	-0.5	4.8
1974	101 810	28 355	10 455	17 900	1.5	-4.2	-0.3	-6.4
1975	94 395	24 505	8 600	15 905	-7.3	-13.6	-17.7	-11.1
1976	93 070	21 930	7 405	14 525	-1.4	-10.5	-13.9	-8.7
1977	95 190	22 260	7 710	14 550	2.3	1.5	4.1	0.2
1978	(97 635)	(22 550)	(8 020)	(14 530)	2.6	1.3	4.0	0.0

Quellen: Revidierte Reihen der Nationalen Buchhaltung 1948-1976 (1977). Ab 1975 revidierte Zahlen des Eidg. Statistischen Amtes, September 1978.
1978: Schätzung der Arbeitsgruppe für Wirtschaftsprognosen.

Sources: Séries révisées de la comptabilité nationale suisse 1948-1976 (1977). Dès 1975 séries révisées du Bureau fédéral de statistique, sept. 1978.
1978: Estimation du Groupe de travail pour les prévisions économiques.

tructions, affichent un taux de croissance moyen identique au cours de la période considérée; cela est d'autant plus surprenant que dans l'agrégat "constructions" figurent, à côté des constructions industrielles, les constructions résidentielles et les constructions publiques, lesquelles ne sont pas directement ou techniquement liées aux investissements sous forme de matériel.

- 157 On trouve l'évolution de la composition de la formation de capital fixe dans le tableau 7. La part des investissements sous forme de matériel n'est jamais descendue au-dessous d'un tiers et, de l'autre côté, n'a dépassé qu'une fois (1958) la barrière des 40 %.

Le tableau 8 permet de procéder à une comparaison de l'évolution de la propension à investir en Suisse à partir de 1960 avec celle survenue dans les autres pays industrialisés importants et avec la moyenne des membres de l'OCDE. Un groupe de pays à forte croissance composé de la Suisse, de la République Fédérale d'Allemagne et de l'Italie se détachait vers 1960 et présentait des rapports entre la formation de capital fixe et le produit intérieur brut à peu près semblables. La moyenne de l'OCDE était tirée vers le bas par les Etats-Unis et l'Angleterre, chez qui la propension à investir n'équivalait qu'aux deux tiers celle des "pays de croissance".

L'affirmation généralement admise d'une propension à investir relativement plus élevée en Suisse trouva sa confirmation les années suivantes. Alors que l'on ne nota dans les autres pays que des modifications mineures, la frontière des 30 % fut franchie en Suisse en 1963 et 1964, tandis que la moyenne de l'OCDE n'était que de 20 %. Après un recul temporaire vers la fin des années 60, la propension à investir se maintint ensuite à un très haut niveau jusqu'en 1975, niveau sensiblement plus élevé que celui atteint dans tous les autres pays faisant l'objet de la comparaison. Si la Suisse avait chaque année établi une sorte de record, la situation change complètement en 1976: la Suisse se situe exactement au ni-

Tabelle 7 Die Brutto-Anlageinvestition und ihre Struktur, 1950 - 1978
(berechnet aus nominellen Werten)Tableau 7 La formation brute de capital fixe et ses composants
(en valeur nominale) 1950 - 1978

	Anteil am Bruttoinlandsprodukt in % Part au produit intérieur brut en %			Anteile an der Brutto- anlageinvestition in % Part à la formation brute de capital fixe en %	
	Anlagein- vestition formation de capital fixe	Ausrü- stungen matériel	Bau- ten con- struc- tions	Ausrü- stungen matériel	Bau- ten con- struc- tions
1950	15.8	5.5	10.3	35.2	64.8
1951	18.4	6.3	12.1	34.2	65.8
1952	18.7	7.3	11.4	38.8	61.2
1953	19.3	7.3	12.0	37.8	62.2
1954	19.9	7.1	12.8	35.6	64.4
1955	20.7	7.3	13.4	35.1	64.9
1956	22.0	8.1	13.9	36.7	63.3
1957	22.8	8.8	14.0	38.7	61.3
1958	21.0	8.4	12.6	40.1	59.9
1959	22.9	8.5	14.4	37.4	62.6
1960	24.8	9.3	15.5	37.4	62.6
1961	27.4	10.3	17.1	37.7	62.3
1962	28.8	11.3	17.5	39.4	60.6
1963	30.0	11.4	18.6	38.1	61.9
1964	30.7	11.0	19.7	35.9	64.1
1965	28.7	10.3	18.4	35.9	64.1
1966	27.4	10.1	17.3	36.7	63.3
1967	26.0	9.8	16.2	37.8	62.2
1968	25.5	9.7	15.8	38.0	62.0
1969	25.8	9.5	16.3	36.9	63.1
1970	27.5	10.5	17.0	38.1	61.9
1971	29.2	10.5	18.7	36.2	63.8
1972	29.7	10.2	19.5	34.5	65.5
1973	29.4	9.5	19.9	32.1	67.9
1974	27.5	9.2	18.3	33.5	66.5
1975	24.0	8.0	16.0	33.3	66.7
1976	20.6	6.7	13.9	32.7	67.3
1977	20.7	6.9	13.8	33.2	66.8
1978	(20.4)	(6.7)	(13.7)	(32.9)	(67.1)

Quelle: Revidierte Reihen der Nationalen Buchhaltung 1948-1976 (1977).
Ab 1975 revidierte Zahlen des Eidgen. Statistischen Amtes,
September 1978. 1978: Schätzung der Arbeitsgruppe für Wirt-
schaftsprognosen

Source: Séries révisées de la comptabilité nationale suisse 1948-
1976 (1977). Dès 1975 séries révisées du bureau fédéral de
statistique, sept. 1978. 1978: Estimation du Groupe de
travail pour les prévisions économiques.

Tabelle 8 Investitionsquoten in ausgewählten Ländern, 1960 - 1976
 Tableau 8 Quotes-parts des investissements d'une sélection de pays, 1960 - 1976

	Anteil am Bruttoinlandsprodukt in %										Part au produit intérieur brut en %														
	CH	BRD	F	I	USA	GB	OECD	CH		BRD	F	I	USA	GB	CH		BRD	F	I	USA	GB				
	Bruttoanlageinvestitionen Formation de capital fixe							Ausrüstungen Matériel		RFA		RFA		RFA		RFA		RFA		RFA					
1960	24.8	24.0	20.2	22.1	16.9	16.2	19.1	9.3	10.8	9.3	9.5	6.0	8.4	10.3	11.5	10.0	10.2	5.5	8.7	10.3	11.5	10.0	10.2	5.5	8.7
1961	27.4	25.2	21.5	22.8	16.3	17.0	19.5	11.4	11.6	10.2	10.0	5.7	8.0	11.4	11.5	10.2	10.2	5.8	7.9	11.4	11.5	10.2	10.2	5.8	7.9
1962	28.8	26.0	21.8	23.3	16.6	16.6	19.8	11.4	11.5	10.2	10.2	5.8	7.9	11.4	11.5	10.2	10.2	5.8	7.9	11.4	11.5	10.2	10.2	5.8	7.9
1963	30.0	25.8	22.3	23.6	16.7	16.2	19.9	11.0	11.2	10.3	7.9	6.2	8.5	11.0	11.2	10.3	7.9	6.2	8.5	11.0	11.2	10.3	7.9	6.2	8.5
1964	30.7	26.9	23.8	21.8	16.9	17.8	20.5	10.3	9.7	.	.	7.3	8.7	10.3	9.7	.	.	7.3	8.7	10.3	9.7	.	.	7.3	8.7
1965	28.7	26.1	23.3	19.0	18.8	18.3	21.4	10.1	9.2	.	.	7.7	8.8	10.1	9.2	.	.	7.7	8.8	10.1	9.2	.	.	7.7	8.8
1966	27.4	25.4	23.7	18.5	18.5	18.3	21.3	9.9	8.6	.	.	7.3	8.8	9.9	8.6	.	.	7.3	8.8	9.9	8.6	.	.	7.3	8.8
1967	26.1	23.1	23.8	19.2	17.7	18.8	20.8	9.7	8.4	.	.	7.3	8.8	9.7	8.4	.	.	7.3	8.8	9.7	8.4	.	.	7.3	8.8
1968	25.6	22.5	23.3	20.2	18.0	19.0	21.0	9.5	9.4	.	.	7.0	9.1	9.5	9.4	.	.	7.0	9.1	9.5	9.4	.	.	7.0	9.1
1969	25.8	23.4	23.4	20.9	18.1	18.7	21.4	10.5	10.3	9.6	7.9	6.9	8.9	10.5	10.3	9.6	7.9	6.9	8.9	10.5	10.3	9.6	7.9	6.9	8.9
1970	27.5	25.6	23.4	21.3	17.4	18.7	21.5	10.6	10.4	10.0	8.2	6.7	8.9	10.6	10.4	10.0	8.2	6.7	8.9	10.6	10.4	10.0	8.2	6.7	8.9
1971	29.3	26.4	23.6	20.3	17.8	18.6	21.8	10.2	9.6	9.9	8.1	6.9	8.5	10.2	9.6	9.9	8.1	6.9	8.5	10.2	9.6	9.9	8.1	6.9	8.5
1972	29.7	26.0	23.7	19.7	18.4	18.6	22.3	9.4	9.0	10.0	9.0	7.2	9.0	9.4	9.0	10.0	9.0	7.2	9.0	9.4	9.0	10.0	9.0	7.2	9.0
1973	29.4	24.5	23.8	20.8	18.5	19.7	23.0	9.2	8.1	10.0	10.0	7.4	9.3	9.2	8.1	10.0	10.0	7.4	9.3	9.2	8.1	10.0	10.0	7.4	9.3
1974	27.6	21.9	24.5	22.6	17.9	20.7	22.4	8.0	8.3	9.1	8.5	6.9	8.5	8.0	8.3	9.1	8.5	6.9	8.5	8.0	8.3	9.1	8.5	6.9	8.5
1975	27.6	20.8	23.3	20.8	16.3	20.0	21.1	6.7	8.5	9.0	8.6	6.8	8.6	6.7	8.5	9.0	8.6	6.8	8.6	6.7	8.5	9.0	8.6	6.8	8.6
1976	20.6	20.7	23.1	20.3	16.2	19.2	20.6																		

Quellen/Sources: 1960-64: OECD National Accounts of OECD Countries 1953-69
 1965-76: OECD National Accounts of OECD Countries 1976 Vol. II

veau de la moyenne de l'OCDE, en compagnie de la République Fédérale et de l'Italie, et elle est nettement dépassée par la France; même l'année 1977 n'apporte aucun changement à cette situation.

158 En ce qui concerne les *investissements sous forme de matériel* au sujet desquels nous avancerons des considérations ultérieurement, le caractère spécifique de la Suisse est beaucoup moins prononcé, puisque les parts en pour-cent du produit intérieur brut se situent tout près, mais au-dessus, de celles des Etats-Unis et de l'Angleterre. L'explication de cette évolution spéciale doit être recherchée avant tout du côté des investissements en construction, dont il est question ailleurs et dont les fluctuations ont été examinées dans notre Rapport précédent.

La part des investissements sous forme de matériel retombe à partir de 1973 au niveau de la moyenne internationale et atteint seulement 6,7 % en 1976, ce qui représente un plancher surprenant: aucun autre pays n'atteint une part si faible. Les considérations que nous proposons dans cette Deuxième Partie ont été plus particulièrement inspirées par cette évolution. Ce ne sont pas les aspects conjoncturels - dont il sera question ailleurs - qui retiendront notre attention; nous nous intéressons ici au vieillissement éventuel de l'appareil de production et à l'état de la technologie, ainsi qu'à leurs prolongements dans les domaines de la concurrence internationale et de la croissance future.

II Investissements, croissance économique et problèmes de structure

Effets de capacité et de revenus

159 La fonction-clé des investissements en regard de l'évolution conjoncturelle était déjà bien connue au tournant du siècle. La crise économique mondiale des années 30, et plus particulièrement

la stagnation démographique d'alors (que l'on retrouve aujourd'hui!) ont fait naître la crainte que l'insuffisance des possibilités d'investissement - en fait l'insuffisance de l'investissement par rapport à la formation de l'épargne - pourrait conduire à une longue et persistante dépression à laquelle serait liée un chômage massif. On développa alors l'idée de procéder à des investissements, le cas échéant même non rentables, uniquement dans le but de faire jouer leurs effets multiplicateurs et, par là, tenter d'assurer le plein-emploi et, en fin de compte, un niveau de vie plus élevé. Lors de l'immédiat après-guerre, les craintes de stagnation subsistaient, avant tout du fait que les dépenses d'armement se trouvaient déprimées.

La réalité du "miracle de la croissance" dans plusieurs pays industrialisés, ainsi que l'absence des crises tant redoutées, jetèrent une nouvelle lumière sur les investissements: ils constituaient désormais le *moteur de la croissance économique* et, au-delà, de l'élévation du niveau de vie. En élargissant les capacités de production, les investissements conduisent à une augmentation du produit national réel (on définit ce phénomène comme l'*effet de capacité* de l'investissement). Auparavant, on encourageait les investissements en raison de leurs effets multiplicateurs, c'est-à-dire en vertu de leur aptitude à accroître la demande et l'emploi. Au cours de la période de croissance, cet *effet de revenus* a plutôt entraîné des conséquences non désirées sous la forme d'investissements "forcés". L'insuffisance de l'épargne par rapport aux investissements, ainsi que l'alimentation de l'écart inflationniste par la politique monétaire, conduisirent à une augmentation durable et croissante du niveau des prix. Nous avons exposé dans le précédent Rapport combien il était difficile pour un petit pays de se protéger contre cette évolution malsaine en régime de change fixe.

160 Avec la crise de 1974-76 et la faible reprise économique qui suivit, laquelle ne conduisit à aucune animation durable de la demande intérieure, la situation se présente sous un jour nouveau.

La double fonction des investissements, à savoir les effet simultanés de revenus et de capacité, conduit à un conflit nouveau. Les investissements ne sont plus considérés comme nécessaires que s'ils permettent de créer ou de maintenir des emplois au travers de l'effet multiplicateur sur la demande. Mais simultanément, la crainte apparaît de voir des places de travail disparaître, précisément en raison de l'extension des installations techniques, car en introduisant de nouvelles machines on introduit également de nouvelles technologies qui, d'une manière prépondérante, "économisent" de la main-d'oeuvre. Il est incontestable que dans plusieurs pays qui souffrent déjà depuis longtemps d'un chômage durable des signes d'une nouvelle mentalité "anti-machines", apparaissent et l'on peut repérer en Suisse également, en dépit du plein emploi, un certain malaise annonçant des changements importants dans l'avenir.

- 161 Le conflit dont nous avons parlé se présente en Suisse d'une manière particulière, dont certains aspects sont préoccupants tandis que d'autres sont encourageants. La longue période de prospérité a permis d'atteindre un haut niveau de revenus réel et ce niveau a pu être maintenu également au cours de la crise. Cependant, au cours de celle-ci et également par la suite, de nombreux travailleurs des classes de salaires inférieures ont quitté le pays. Du fait que la demande intérieure était très faiblement animée en raison de la stagnation, et même de la diminution, de la population, ainsi qu'en raison de la politique déflationniste pratiquée par les collectivités publiques, la *reprise* devait résulter *essentiellement de l'exportation*, composante de la demande qui a affiché depuis la crise les taux de croissance de loin les plus élevés. Le "miracle de l'exportation", analysé dans la Deuxième Partie, s'est ainsi manifesté en dépit de hauts salaires réels, de coûts élevés de la sécurité sociale et, en particulier, avec un franc suisse à peu près constamment, et à certains égards dramatiquement, surévalué. Il aurait été impensable d'obtenir ce succès dans le commerce international en l'absence d'un progrès

technique élevé, lié à un accroissement de la productivité du travail, dans les secteurs d'exportation, même s'il est extrêmement difficile d'illustrer sur la base de statistiques globales ces gains de productivité partiels dans les différentes branches exportatrices. Le seul contrepois à ces désavantages dans le domaine des coûts est constitué par le niveau modéré des coûts du capital, spécialement dans les branches intenses en ce facteur. Cet argument perd cependant un peu de valeur lorsque l'on prend en considération le taux d'intérêt *réel*, ce qui a été mis en évidence dans notre précédent Rapport.

Le dilemme se présente dès lors ainsi. Les pays faisant face à une demande intérieure stagnante doivent entreprendre des efforts spéciaux à l'exportation qui, face à la dure concurrence sur les marchés mondiaux, ne peuvent être couronnés de succès qu'avec une économie d'exportation dotée d'une productivité élevée. Le progrès technique susceptible d'assurer une haute productivité du travail amène nécessairement à libérer de la main-d'oeuvre, laquelle ne peut plus être absorbée aussi facilement que dans la période de croissance maintenant que l'augmentation du produit national réel est encore modérée. Dans le même temps, l'écart entre les branches d'exportation à haute productivité et celles produisant pour le marché intérieur, et qui ne subissent pas la même pression, s'agrandit de manière permanente. Ce différentiel de productivité peut constituer un problème pour la politique de stabilité si les salaires dans l'économie d'exportation commencent à jouer un rôle moteur; les taux de salaire pratiqués dans les branches d'activité intérieures monteraient bien au-delà de ce que les progrès de productivité justifieraient pour ces branches protégées - même si cela ne devait être que temporairement - de la concurrence étrangère.

- 162 L'aspect encourageant du conflit mentionné s'appuie en ce qui concerne la Suisse sur les réflexions suivantes. Le passage à des méthodes de production plus intensives en capital, c'est-à-dire le remplacement du travail humain par des machines, se tra-

duit en premier lieu par un *déplacement* de la production vers les industries produisant des biens capitaux; cela peut impliquer une modification de structures soit à l'intérieur du pays, soit par des transferts de production au-delà des frontières nationales. De nouvelles places de travail apparaissent dans les industries productrices de biens capitaux et ce n'est que graduellement que se fait sentir l'effet de substitution, c'est-à-dire le remplacement de la main-d'oeuvre dans les industries qui recourent aux nouvelles machines. Il ne fait aucun doute que ce déplacement de production est déjà à l'origine de problèmes structurels; en particulier, il requiert une mobilité du travail suffisante d'une profession à l'autre ou, le plus souvent, d'une région à l'autre. Lorsque le processus de substitution a porté ses fruits, la même quantité produite peut être obtenue avec moins de main-d'oeuvre au total, y compris celle des industries productrices de biens capitaux; si tel n'était pas le cas, le détour par la voie de l'extension technique aurait été inutile. Une libération de main-d'oeuvre se produit donc et soulève dès lors le problème de son absorption.

Les choses se présentent d'une manière différente pour un petit pays exportateur qui s'est spécialisé dans la *fabrication de machines et le savoir-faire*.

Lorsque l'on assiste, au niveau mondial, au *passage à des méthodes de production plus capitalisées*, un tel pays bénéficie d'un effet favorable à ses industries productrices de biens capitaux, alors que l'effet de libération de main-d'oeuvre est prépondérant dans les autres. Toutefois, ce pays est tout de même confronté aux problèmes de structure liés à des libérations de main-d'oeuvre que le *progrès technique* aura engendré *au sein même de l'industrie de biens capitaux*.

Nous nous intéresserons ici au problème de la libération de main-d'oeuvre uniquement dans le cas de la Suisse; nous laisserons donc de côté les problèmes des pays importateurs de machines et qui ont éventuellement déjà été amenés à lutter contre le chôma-

ge. En particulier, nous laisserons en suspens la question de savoir s'il est judicieux d'installer des machines de la technologie la plus moderne dans les pays en voie de développement.

Investissements et croissance: tentative de bilan

163 Faute de statistiques appropriées, les développements qui suivent, appliqués à la période 1950/1977, n'ont pu être dégagés que sur la base de quelques hypothèses plausibles dont on trouvera la description en annexe. En particulier, nous avons dû procéder à des estimations relatives à l'investissement net à prix constants et aux stocks de capital physique pour les premières années de la période considérée. Nous avons pallié l'absence de statistiques relatives au stock de capital en recourant à un coefficient de capital moyen (rapport entre le stock de capital et le produit intérieur) pour 1950. Après avoir effectué les calculs selon plusieurs variantes, nous avons finalement opté pour un coefficient de 2,5 qui livre des résultats plausibles et compatibles entre eux selon divers critères. L'indice de l'emploi a été corrigé en fonction des variations du temps de travail.

Il aurait été souhaitable en soi d'ignorer un certain nombre de secteurs, en particulier le secteur tertiaire. De telles estimations ne purent cependant guère être envisagées et auraient donné des résultats douteux.

Nous procéderons pour terminer à l'interprétation des données que nous allons présenter, données qui résultent pour beaucoup de pays de procédures de calcul très différentes et qui font l'objet d'une controverse entre économistes depuis plus de deux décennies. D'éventuelles divergences dans les taux de croissance proposés par d'autres études s'expliquent en partie par des révisions auxquelles on a procédé depuis leur publication, mais également, et avant tout, parce que nous avons retenu ici, pour des raisons conceptuelles, la notion de produit intérieur *net*.

164 Pour la période 1950-1977, le taux de croissance annuel moyen du produit intérieur réel se monte à 3,4 % (voir tableau 10 en annexe). La crise de 1974/76 a cependant influencé la tendance à long terme de façon si durable qu'il était indispensable d'opérer une distinction dans la période considérée; jusqu'en 1973, la moyenne annuelle se situait encore à 4,2 %! La période de croissance elle-même est divisée en deux époques de 12 années, 1950-1961 et 1962-1973; chacune de ces tranches temporelles présente des différences très marquées. Au total, la période couverte s'étend ainsi sur presque trois décennies, au cours desquelles le produit intérieur a été multiplié par deux et demi, son niveau se situant même à la fin de la période de croissance très sensiblement plus haut qu'actuellement.

Selon les enseignements originels de la théorie de la croissance, le processus de croissance peut être considéré comme un phénomène lié en premier lieu au *facteur de production capital physique*. Ce qu'il s'agit alors d'établir, c'est le rendement, sous la forme d'un taux de croissance, attaché à un certain volume d'investissements nets, c'est-à-dire à une augmentation du capital physique reproductible. Pour des raisons statistiques, nous ne prendrons en considération que la *formation de capital fixe*, bien qu'une augmentation constante du volume de production puisse également résulter d'un accroissement correspondant des stocks.

165 Au cours de la sous-période 1950/61, le taux de croissance réel du produit intérieur net s'est monté à 4,5 % et a été obtenu avec une propension moyenne à investir (rapport entre la formation nette de capital fixe et le produit intérieur net) de 14,8 %; (tous les investissements en construction ont été pris en considération dans ce calcul). Le rapport entre la propension moyenne à investir et le taux de croissance est défini comme le *coefficient de capital* (plus précisément: le coefficient marginal de capital); celui-ci s'est donc monté pour la période considérée à 3,2. Pour la sous-période 1962/73, le taux de croissance a été ramené à 3,8 %, en dépit du passage à 19,3 % de la propension moyenne à investir: le coefficient marginal de capi-

tal a donc passé à 5,1. Cette augmentation spectaculaire du besoin de capital par pour-cent de croissance (environ un tiers en termes relatifs) reflète l'essor des investissements en construction, lequel a conduit à un record de la propension moyenne à investir en 1963. La part des investissements sous forme de matériel reste à peu près constante et diminue même par la suite. La croissance des constructions répondait à un *besoin de "rattrapage"* dans les domaines du logement, de l'infrastructure, etc. La spéculation et des prévisions erronées firent leur apparition. Les niveaux élevés de la propension à investir constituent une des raisons pour lesquelles la lutte contre l'inflation fut extrêmement difficile à mener au cours de la seconde période; à cet égard, le "miracle de la croissance" jusqu'en 1961, avait sans doute légué une hypothèque. Nous reviendrons encore sur le manque de synchronisation entre les investissements sous forme de constructions et sous forme de matériel qui a donné lieu aux fluctuations que nous venons d'esquisser et qui a rendu la politique de stabilisation extrêmement difficile.

- 166 La prise en considération de l'époque de croissance complète jusqu'en 1973 livre une propension à investir de 17,6 % et un taux de croissance moyen de 4,2 %. Les années de crise, puis la reprise encore faible qui suivit amènent le taux de croissance à diminuer jusqu'à 3,4 % et le coefficient marginal de capital à s'élever de 4,3 à 5,7. Ce bond en l'espace de quatre ans seulement ne reflète rien d'autre que la *mauvaise utilisation des capacités*. Le coefficient moyen de capital, quant à lui, s'est très sensiblement élevé au cours de toute la période considérée.
- 167 Une analyse plus fine exige que l'on envisage conjointement les facteurs de production, travail et capital physique. A cet égard, nous avons recouru à un indice de l'emploi tenant compte des modifications de la durée du travail au cours de la période.

De 1950 à 1973, la croissance de l'emploi fut de presque 1 %; les deux sous-périodes présentent cependant des différences marquées, à savoir que cette croissance fut de 1,5 % entre 1950 et

1961 et seulement de 0,5 % ensuite. Comme nous l'avons observé plus haut, le fardeau de l'infrastructure au sens le plus large avait cependant disparu au cours de la seconde période. La *croissance de la productivité du travail* s'est élevée en moyenne annuelle sensiblement au-dessus de 3 % jusqu'en 1973, et ce ne sont que les années de crise qui la ramènent à 3 % pour l'ensemble de la période 1950-1977.

Les niveaux de la propension moyenne à investir supérieurs à la moyenne laissent présumer une forte *augmentation de l'intensité en capital* qui se trouve confirmée par ces calculs. L'équipement moyen en capital fixe correspondant à un poste de travail a augmenté de 4 % annuellement dans la première sous-période et de 5,5 % dans la seconde. On peut toutefois mettre en doute le bien-fondé de la prise en considération dans ces chiffres de l'ensemble des constructions. L'évolution qu'a connue notre pays a cependant montré très clairement que chaque nouveau poste de travail n'exige pas seulement des constructions industrielles, mais également des logements et des investissements d'infrastructure publics, par exemple des écoles, des hôpitaux, etc. lesquels entraînent les conséquences que l'on sait dans le domaine de la politique de stabilisation. L'augmentation de l'intensité en capital s'est montée à 5 % pour la période 1950-1977; cette valeur élevée traduit les excédents de capacité qu'ont fait naître la crise et le départ des travailleurs étrangers et qui n'ont pas encore été entièrement absorbés.

Ce pourcentage signifie que *l'intensité en capital a quadruplé* au cours des 28 années considérées. L'augmentation importante du taux de croissance de l'intensité en capital au cours de la seconde sous-période reflète également, à côté du "besoin de rattrapage" et des autres phénomènes mentionnés ci-dessus, les accords conclus sur le marché du travail, qui ont provoqué une accélération du processus de substitution.

168 En vue d'ajouter au taux de croissance du produit intérieur celui du volume des facteurs de production, nous ne pouvions recourir qu'à la méthode la plus simple qui soit. Nous avons admis que la rémunération des facteurs de production équivalait à leur productivité marginale et nous avons recouru à la pondération résultant des chiffres de la comptabilité nationale pour la distribution du revenu, en nous appuyant sur des estimations citées en annexe pour résoudre le problème posé par le revenu des indépendants. Nos résultats ne varient pas très sensiblement selon les diverses pondérations, évidemment dotées d'incertitudes, que nous avons considérées.

Des analyses de même nature portant sur d'autres pays ont attiré l'attention sur l'existence d'un *facteur résiduel*, lequel exerce sur la croissance du produit national réel une influence qui *ne peut pas être* attribuée à l'accroissement de la quantité physique de l'un ou l'autre des facteurs de production retenus; on recourt parfois pour décrire ce facteur résiduel à la notion de "*troisième facteur de production*". Pour l'ensemble de la période de croissance, ce "résidu inexpliqué" s'est élevé à presque 2 % *en moyenne annuelle*, mais il tombe à 1,7 % dès lors que l'on prend en considération les quelques années de crise qui ont suivi. Aucun contraste frappant ne se manifeste entre les deux sous-périodes. Ce facteur résiduel exerce donc une incidence égale à plus de la moitié jusqu'aux deux tiers de celle de la productivité du travail; cette incidence particulière semble devoir être attribuée pour sa plus grande part, sous des réserves que nous proposerons plus loin, au progrès technique ainsi qu'à l'amélioration des méthodes d'organisation.

Innovation, progrès technique et structures de l'emploi

169 Les tentatives passées en vue d'établir une "comptabilité de la croissance" attirent l'attention sur le progrès technique et l'amélioration des méthodes d'organisation, en dépit des marges d'erreur élevées qu'il faut admettre dans ce domaine.

La faiblesse principale de ce type d'évaluation réside dans le fait que l'on considère la main-d'oeuvre et le capital physique comme homogènes, c'est-à-dire comme des quantités proprement mesurables. Il est notoire qu'une part considérable des divers perfectionnements intégrés dans le "facteur résiduel", de prime abord indépendants du travail et du capital engagés dans la production, sont en réalité liés à une efficacité accrue de la main-d'oeuvre et à de nouvelles installations dotées d'une technologie avancée, toutes choses qui ne peuvent être acquises sans de nouveaux investissements. La distinction entre ce qui est "autonome" dans le progrès technique et ce qui est lié à l'un et/ou l'autre des facteurs de production joue un rôle primordial dans le présent examen des liens d'interdépendance entre l'investissement et la croissance économique, ainsi que dans la recherche des transformations que subiront à l'avenir les exigences concernant la main-d'oeuvre.

Des études détaillées de ces différents problèmes ont été menées à bien dans quelques autres pays, mais elles ont échoué jusqu'à en Suisse uniquement en raison des lacunes de notre appareil statistique. Le Groupe d'experts recommande cependant de mettre en oeuvre des recherches de cette nature le plus rapidement possible, les chances de succès n'étant sauvegardées que si l'on évite de s'engager une fois encore dans des voies qui se sont révélées assez peu fructueuses. Tout plaide en faveur d'études qui soient menées non seulement à un niveau macroéconomique, mais qui s'approchent *le plus possible du niveau de l'entreprise*, afin de tenter de saisir les incidences structurelles du développement et de l'extension des nouvelles technologies.

170 Une image plus claire de l'interdépendance prenant place entre l'investissement et la croissance résulte déjà d'une ventilation entre les investissements sous forme de matériel ou d'équipement et les investissements sous forme de constructions, ainsi, à l'intérieur de celles-ci, entre les constructions résidentielles, industrielles et publiques; nous ignorons ici

cette dernière distinction mais elle sera introduite dans la Quatrième Partie. Il existe un lien à long terme nécessairement très serré entre les investissements industriels sous forme de constructions et les investissements industriels sous forme de matériel ou d'équipement.

A court terme, au contraire, une grande flexibilité s'est manifestée à cet égard; dans les périodes caractérisées par des prévisions conjoncturelles pessimistes, les constructions de renouvellement peuvent être ajournées assez longtemps, alors qu'il convient d'observer que, de leur côté, de nouvelles machines peuvent être installées dans d'anciennes usines et entraîner alors des effets de capacité importants.

Cette capacité d'adaptation est avantageuse du point de vue de l'activité productrice des entreprises - d'autant plus qu'elles sont désorientées par les troubles monétaires et l'absence d'une reprise soutenue - mais elle présente des inconvénients importants aussi bien à l'égard de la politique de stabilisation qu'à celui des perspectives de long terme. La renonciation tendancielle à procéder à des constructions de renouvellement renforce la dépression, en particulier lorsqu'en plus, le secteur public comprime lui-même son volume de commandes de constructions; le danger réside alors dans ce que le processus de réinvestissement ne prenne place que lorsque la conjoncture s'est déjà retournée. Cette pression sur les ressources due à un "besoin de rattrapage" a déjà été mise en évidence plus haut. A long terme, cette charge pesant sur les ressources laisse planer la menace, comme l'a montré à plusieurs reprises le Groupe d'experts dans son précédent Rapport, que les investissements de grande dimension soient remis à une époque dans laquelle la situation de l'offre et de la demande sur le marché du travail aurait fondamentalement changé, notamment en raison de l'évolution démographique.

- 171 La relation de long terme entre les investissements sous forme de matériel et les constructions industrielles subit l'influen-

ce de l'évolution du progrès technique. Comme on peut l'observer en particulier avec l'électronique moderne, les *installations plus efficaces* exigent en général un *espace plus restreint*. Du fait que les investissements sous forme de matériel présentent un coefficient de capital réduit, l'éventualité d'une *nouvelle diminution tendancielle des coefficients de capital* reste ouverte, ce qui signifierait dans le domaine industriel, que certains taux de croissance pourraient être atteints avec un volume d'investissements réduit, mais des coûts de recherche vraisemblablement plus élevés. Une force contraire pourrait être générée par des investissements importants dans les domaines de l'énergie, du transport et de la recherche relative à l'environnement, si bien qu'au total et à cet égard l'évolution resterait incertaine.

Les structures dont il est question ci-dessus peuvent être influencées par des mesures de politique fiscale, certains types d'investissements pouvant jouir de préférences fiscales tandis que d'autres peuvent être au contraire frappés plus fortement. Cela ne va d'ailleurs pas sans soulever des *conflits entre les objectifs conjoncturels et les objectifs de la politique de croissance*.

- 172 Les comparaisons par recoupement au niveau international révèlent, pour les *investissements sous forme de matériel* également certaines différences dans les effets de capacité, ce qui témoigne d'une assez grande flexibilité. Une observation avant tout au Japon pourrait fournir une explication de ce phénomène. On peut atteindre un haut degré de progrès technique en incorporant un microprocesseur moderne dans une machine se trouvant depuis longtemps en activité, au lieu de remplacer entièrement la machine. Le Groupe d'experts a retenu cet exemple, sans le discuter plus à fond, uniquement pour mettre l'accent sur la souplesse attachée à la mise en oeuvre du progrès technique. L'allongement de la durée de vie des installations réduit les possibilités d'amortissement et élève ainsi le bénéfice soumis

à l'impôt. Des investissements efficaces de ce type seraient de la sorte presque pénalisés fiscalement, ce qui ferait surgir un conflit, dont nous nous sommes déjà faits l'écho plus haut, entre le souhait conjoncturel de voir des investissements plus élevés prendre place et le véritable but de l'investissement, à savoir la stimulation du progrès technique et de la croissance.

- 173 Si l'on fait abstraction de l'exemple superficiellement présenté plus haut, le progrès technique ne peut résulter, pour sa majeure partie, que de *l'installation de nouvelles machines* dans les processus de production. L'état de la technologie est subordonné précisément dans cette mesure, à la *structure d'âge du stock de capital physique*. On a élaboré, à cet égard, la notion de "*génération de capital physique*", laquelle fournit une amélioration de la "*comptabilité de la croissance*" des pays qui disposent d'informations statistiques sur la structure d'âge de leur stock de capital.

Chaque recul de l'investissement pendant une crise de durée relativement longue élève l'âge moyen du parc de machines, ce qui entraîne les conséquences dont il vient d'être question. On comprend aisément que les entrepreneurs ne procèdent pas à des investissements de remplacement étant donné l'existence de capacités non utilisées, qui mettent en évidence un degré d'utilisation se situant encore au-dessous de la moyenne. Deux arguments, de nature très différente, plaident cependant en faveur de la formation de capacités de production *capables de répondre à la demande et placées à l'avant-garde de la technologie*. Le Groupe d'experts a déjà attiré l'attention dans son premier Rapport sur deux conséquences d'une faiblesse durable de l'investissement:

- le vieillissement du stock de capital physique revêt les caractéristiques technologiques que nous venons de souligner et celles-ci peuvent porter préjudice à la capacité de concurrence;

- il est possible que les investissements de remplacement soient tombés à un niveau tel que la pression sur les ressources est maintenant renforcée.

174 Les enquêtes montrent que, au moins dans l'économie d'exportation, des investissements de rationalisation ont été entrepris en vue de maintenir la capacité de concurrence, et il est possible qu'ils se soient encore renforcés avec l'appréciation du franc suisse. Il est extrêmement difficile, sur les bases statistiques à disposition, de savoir s'il s'agit-là seulement d'une évolution ponctuelle ayant déjà donné naissance à des écarts technologiques (donc de productivité) entre des éléments (régions, entreprises) qui progressent ou qui stagnent - essentiellement entre les secteurs d'exportation et les secteurs domestiques -, et si ces écarts se renforcent. L'accroissement de la productivité pour l'économie toute entière s'est monté en 1976/77 à 2 - 2 1/2 %. Une estimation sommaire révèle que la croissance de la productivité a atteint 6 % dans le secteur secondaire, sans l'industrie de la construction, alors qu'elle s'est située en-dessous de 1 % dans le reste de l'économie. Nous reviendrons plus loin sur les conséquences possibles d'une telle divergence. Il est possible que d'autres secteurs subissent prochainement le sort de l'agriculture, suggérant par-là une orientation vers une "économie de transfert". On doit considérer comme très discutable l'opportunité de l'établissement de projets par des autorités internationales visant à opérer une réduction des profits des entreprises prospères afin d'en faire bénéficier les branches déclinantes et créer ainsi de nouveaux postes de travail. Le Groupe d'experts a clairement exposé dans son précédent Rapport son point de vue à l'égard d'une telle "politique de structure négative".

175 Le Groupe d'experts souhaite ne commenter que très superficiellement l'éventualité d'une révolution technologique se développant à une allure accélérée, car elle constituera l'objet du "programme d'impulsion" centré sur l'introduction de la micro-

électronique. Cette révolution ne peut cependant pas être ignorée en raison de son influence sur le marché du travail. La microélectronique joue le rôle de *technologie-clé*; la rapide diminution des prix - en tout cas en ce qui concerne le hardware - du microprocesseur devrait provoquer *une forte accélération de l'extension du progrès technique*, en particulier en direction des petites et moyennes entreprises, pour lesquelles se posent alors des problèmes de software accrus.

- 176 Il est prévu de procéder à une discussion au niveau européen des dangers, dont on ne peut aujourd'hui que difficilement imaginer l'envergure qui menacent le secteur de la production de machines. Les Etats-Unis et le Japon possèdent indiscutablement une position de monopole dans la fabrication des microprocesseurs; du fait que la microélectronique se présente comme un "sous-produit" de l'industrie spatiale et de la technologie des armements, la stimulation étatique de la recherche a joué sans aucun doute un rôle important dans l'avènement d'une telle situation. La diminution relative du coût des microprocesseurs accroît de manière décisive l'efficacité des machines, effet qui est également lié à la recherche d'un *progrès technique visant à économiser l'énergie*. La source principale de la valeur ajoutée se trouve comme auparavant dans l'industrie des machines, principalement en raison précisément de l'abaissement presque incroyable, et inachevé, du coût de l'électronique.

La position monopolistique dans la fabrication des microprocesseurs fait ainsi apparaître le danger d'une stimulation de l'"intégration verticale en amont". Du fait que la microélectronique elle-même ne contribue guère à une formation importante de valeur ajoutée, il devrait sembler avantageux, en raison précisément de cette situation monopolistique, de construire soi-même la machine toute entière et de s'introduire dans un nouveau domaine de la concurrence internationale.

- 177 Les progrès de la microélectronique se révèlent exercer aujourd'hui déjà des influences durables sur la structure de la

production, et par-là sur la structure économique générale, ainsi que sur les exigences quantitatives et qualitatives s'exprimant sur le marché du travail, donc sur la structure des salaires également. Plusieurs effets jouent à cet égard un rôle antagoniste et il est encore pour l'instant difficile de dresser un bilan de leur influence globale.

La microélectronique rend possible, tout d'abord, *l'amélioration qualitative de produits connus*. Cela vaut pratiquement pour tous les appareils électro-ménagers, l'automobile, la photographie et le film, dont le maniement est simplifié et les services améliorés. Les éléments de la microtechnique permettent souvent d'obtenir des améliorations importantes (par exemple dans l'électronique d'entretien), tout en diminuant en même temps les dépenses de production.

La réduction de la main-d'oeuvre utilisée par unité de produit devrait être compensée partiellement au cours d'une période transitoire par le raccourcissement de la durée de vie des biens durables: l'amélioration de leur qualité rend les nouveaux produits plus attrayants. Dans le domaine industriel, il y a lieu de relever l'évolution révolutionnaire des techniques de mesure.

Les améliorations de qualité et les apports fonctionnels supplémentaires, de même que l'abaissement simultané de leurs coûts de production, que confère l'électronique aux biens durables, sont des phénomènes dont on devra tenir compte dans les calculs futurs du produit national et des indices de prix. Le problème conceptuel qui apparaît ici est celui de savoir s'il faut prendre en considération pour le calcul du revenu national, les efforts productifs ou les besoins des utilisateurs finals. C'est pourquoi l'élaboration d'indices orientés vers la prise en considération de ces besoins mérite intérêt.

178 En second lieu, la microélectronique permet l'élaboration de *nouveaux produits*, bien qu'il soit souvent sans doute arbitrai-

re d'opérer une distinction entre l'amélioration d'un produit et l'apparition d'un produit intrinsèquement nouveau. Une calculatrice électronique de poche constitue quelque chose de plus qu'une simple amélioration de la règle à calcul. La première a complètement remplacé la seconde, ainsi que naturellement la machine à calculer de bureau mécanique, pour laquelle la Suisse possédait une forte position sur le marché international. Mais elle a aussi conquis des acheteurs d'un type complètement nouveau, lesquels n'auraient jamais eu besoin des moyens de calcul antérieurs. Les nouveaux produits créent de nouveaux postes de travail, mais il s'agit de se demander cependant si l'introduction de nouveaux produits ne supprime pas également des emplois ou si, indirectement, elle ne renforce pas la concurrence de substitution.

179 Ce qu'il est également très important de considérer ici, ce sont les nouvelles techniques qui permettent de fabriquer des *produits existants de manière plus simple et moins coûteuse*, c'est-à-dire des techniques qui touchent le plus la structure interne des secteurs industriels. Les machines de bureau, les calculatrices électroniques, les instruments de mesure, et les techniques de télécommunication illustrent ce phénomène. Il est nécessaire d'analyser de manière distincte:

- les *conséquences de méthodes de production simplifiées* et technologiquement complètement nouvelles, des appareils eux-mêmes, c'est-à-dire les conséquences pour les fabricants;
- les conséquences de la *mise en oeuvre d'appareils et de machines intégrant des progrès techniques*.

Actuellement, ce sont les premières de celles-ci qui sont sensibles, mais les secondes pourraient commencer à se faire sentir durablement dans un proche avenir.

180 Des procédures de fabrication nouvelles et simplifiées grâce à la microélectronique conduisent également à des transferts de production intérieurs et internationaux, de même qu'à des éco-

nomies de main-d'oeuvre. A cet égard, un exemple significatif est constitué par le remplacement progressif des compteurs mécaniques (caisses enregistreuses, pompes à essence, taximètres, etc.) par des indicateurs à cristaux lumineux ou liquides, qui rendent possibles les opérations simultanées d'affichage et de calcul. Les industries mécaniques qui s'appuient sur un ensemble, souvent concentré régionalement, d'ouvriers qualifiés de haut talent et dotés de qualités artisanales élevées, perdent leur raison d'être; ces activités disparaissent au profit de l'industrie de l'électronique et, en même temps, de méthodes de fabrication moins intenses en travail.

Un coup d'oeil aux estimations internationales amène à retenir le chiffre de 50 % pour évaluer l'économie totale de main-d'oeuvre consécutive à l'adoption de la microélectronique. Les entreprises qui remplacent leurs appareils de comptage mécanique annoncent des économies de main-d'oeuvre s'élevant jusqu'à 80 %. Il s'agit cependant de rappeler à cet égard que si le rythme de substitution est si élevé, c'est parce que (i) les microprocesseurs remplacent des techniques mécaniques coûteuses et possèdent une précision supérieure, et (ii) ces microprocesseurs deviennent encore meilleur marché avec le temps. En outre, des progrès très importants sont réalisés dans les domaines du service et de la réparation des microprocesseurs.

- 181 L'évolution qui vient d'être décrite montre clairement quelles sont les transformations relatives aux besoins de main-d'oeuvre, quantitatifs et qualitatifs, qu'il s'agit d'attendre pour l'avenir, au moins en ce qui concerne le premier stade dont il a été question jusque-là, à savoir la modification des processus de production d'appareils et de machines.

Dans son précédent rapport, le Groupe d'experts a mis en exergue les goulets d'étranglement possibles dans le domaine du travail spécialisé de l'électronique moderne (analystes de systèmes, etc.) et l'éventualité d'une structure des moyens de formation

non optimale dans ce domaine. Tous les rapports récents concernant l'évolution du marché du travail relèvent l'écart qualitatif croissant que l'on constate entre l'offre et la demande. Cette antinomie structurelle ressort également des interviews. On met en évidence le manque de *spécialistes dans la "coordination interdisciplinaire"*, capables par exemple de résoudre les problèmes posés par la combinaison de la fabrication de machines et de l'électronique. On énonce également le souhait que des aides fédérales soient dégagées en vue d'encourager la formation afin de réduire ces goulets d'étranglement.

- 182 *Les goulets d'étranglement* relevés en 1977 se trouvent confirmés et cela tant à la *pointe* qu'à la *base* de la *pyramide des qualifications*. D'autre part, comme l'émigration des travailleurs étrangers est à présent terminée, il sera cependant toujours plus difficile de trouver de la main-d'oeuvre suisse pour les tâches les plus simples. Il faut également relever qu'en dépit du fait que des générations denses se présentent actuellement sur le marché du travail, il ne sera pas facile de les enthousiasmer pour certaines tâches.

Dans les milieux industriels, on soutient l'opinion qu'une substitution des tâches simples est possible à plus long terme. A court terme au contraire, la pénurie de travail pour ces emplois peut provoquer un transfert de la production à l'étranger et même d'une branche entière (la fonderie par exemple). *L'insuffisance de la flexibilité à l'égard de l'évaluation des postes de travail* dans les conventions collectives porte également une responsabilité partielle, mais importante, dans cet état de fait. Alors même que l'on serait prêt à payer des salaires plus élevés pour les tâches simples, on se heurte cependant à des rigidités dans la formation du salaire, lesquelles empêchent la traduction des modifications de l'offre et la demande de travail dans les rémunérations.

- 183 On peut affirmer qu'une *flexibilité accrue des salaires relatifs* sera nécessaire à l'avenir. L'extension des technologies

nouvelles, dont il vient d'être question, crée un besoin supplémentaire de main-d'oeuvre hautement spécialisée, laquelle conquiert pendant un certain temps une sorte de position de monopole et impose des traitements élevés, comme ce fut le cas naguère pour les programmeurs. En dépit de la fonction-clé attachée à cette main-d'oeuvre spécialisée, il ne faudrait pas surestimer les incidences quantitatives qui lui sont attachées. Une réduction de l'emploi total liée à une nouvelle récession pourrait replacer les problèmes de goulets d'étranglement très rapidement au premier plan du débat. Il s'ajoute à cela qu'un développement du software fait généralement rapidement suite à l'introduction de nouvelles technologies, ce qui simplifie radicalement la programmation et l'utilisation du matériel.

A long terme, il est beaucoup plus important, en ce qui concerne la structure des besoins, que les exigences technico-artisanales se réduisent dans de nombreuses branches. Il serait souhaitable d'étudier les problèmes de *réévaluation des fonctions*, qui se sont déjà posés dans d'autres pays, et l'on devrait se préparer à temps aux difficultés inévitables d'adaptation qui se présentent, et essayer de les résoudre au mieux pour les personnes concernées dans le cas où le reclassement requiert des qualifications moindres.

184 Il convient de souligner enfin les effets relevant de ce que nous avons désigné plus haut comme la deuxième catégorie, à savoir l'introduction d'appareils et d'installations dotés de la technologie la plus récente, lesquels sont affectés en particulier aux activités de bureau et au secteur tertiaire dans son ensemble. Bien que les investissements visant au traitement de l'information fonctionnent depuis longtemps déjà, la rationalisation des activités de bureau n'a véritablement fait son apparition que récemment. Dans ce domaine, les estimations auxquelles on a procédé pour d'autres pays ont révélé des possibilités de substitution insoupçonnées.

A cet égard, on a pensé jusqu'ici que les progrès de productivité les plus importants s'effectuaient dans le secteur secondaire et que la main-d'oeuvre libérée était alors absorbée par le secteur tertiaire, lequel progresse d'abord plus que proportionnellement et affiche ensuite des progrès de productivité beaucoup plus minces. Il se pourrait que cette soupape d'absorption de l'emploi cesse de fonctionner dans le cas où la tendance de la productivité décrite ci-dessus se prolongerait. Il n'est pas impossible que l'on soit amené à abandonner l'image traditionnelle de la "théorie des trois secteurs". Le flux de main-d'oeuvre auquel on a assisté jusqu'à maintenant du secteur secondaire vers le secteur tertiaire pourrait se trouver confronté bientôt à des obstacles accrus.

III Comportement de l'investissement, tendances de l'investissement et possibilités d'influence

Les investissements en tant que "masse de manoeuvre" de la politique de stabilisation

185 On a avancé l'idée, particulièrement au début des années 50, que les investissements publics d'infrastructure constituaient une "masse de manoeuvre" particulièrement appropriée à la régulation de la conjoncture. On était convaincu de l'existence du cycle conjoncturel et on développa la conception de projets de grande envergure qui seraient mis à exécution seulement lorsque la dépression se pointerait à l'horizon. Cette politique a échoué sur toute la ligne. Tout d'abord, et avant tout, les hôpitaux, les écoles, les routes, etc. constituent des choses trop importantes pour que l'on puisse leur conférer un rôle purement conjoncturel. Deuxièmement, cette régulation de la conjoncture s'est avérée techniquement peu efficace: dans la plupart des cas, la réalisation des investissements prend tellement de temps que les résultats de ceux-ci ne se font sentir

qu'au moment où le cycle conjoncturel s'est déjà retourné. Troisièmement, la politique de dépense des autorités a été menée de manière illogique, ce qu'illustre tout particulièrement le cas de la Suisse: la soif de dépense est stimulée par la prospérité et la mentalité d'épargne s'intensifie pendant la crise. L'aspiration à une consolidation des investissements publics d'infrastructure s'est ainsi développée au cours de la période récente; nous présenterons une analyse détaillée de ce phénomène dans la Quatrième Partie.

Les analyses présentées dans ce qui précède devraient montrer qu'il existe des analogies évidentes entre les investissements privés et publics. La consolidation générale de l'évolution économique constitue un objectif en faveur duquel le Groupe d'experts a plaidé dans son premier Rapport, mais qui se trouve cependant ajourné à un terme ultérieur en raison des événements qui se sont produits depuis. Aujourd'hui comme auparavant, des mesures discrétionnaires de politique conjoncturelle sont indispensables, mais il existe cependant plusieurs raisons sérieuses de se demander si elles doivent porter unilatéralement sur les investissements privés.

186 Ces raisons tiennent déjà aux *ordres de grandeurs*. L'agrégat de la consommation privée représente deux fois et demie celui de l'investissement brut. Toute mesure de politique conjoncturelle, expansive ou contractive, qui influencerait la consommation privée entraîne ainsi, pour un même volume absolu, une impulsion très sensiblement réduite en termes relatifs.

La deuxième raison se trouve en opposition avec la confiance que l'on attache dans l'*effet multiplicateur* des dépenses d'investissement, effet qui joue un rôle-clé dans la conception keynésienne de la politique de stabilisation. Le comportement des consommateurs s'est modifié dans une société de "bien-être" caractérisée, en particulier, par l'extension de mesures de politique sociale; il n'est donc plus possible de prévoir de la

même manière que par le passé les modifications de revenus. Le rôle des investissements réside dans la création de nouvelles capacités de production ou dans l'amélioration de l'efficacité de ceux qui existent (investissements de rationalisation). On court à l'échec lorsque l'on procède à des investissements uniquement en vue de faire jouer leurs effets multiplicateurs sur le revenu et l'emploi, alors qu'il existe des capacités inutilisées, et les incidences effectives d'une telle action sont incertaines. Les études empiriques devraient montrer qu'il est également douteux qu'une politique de contraction n'exerce d'influence claire que sur les investissements.

Enfin, les mouvements brusques des investissements posent un problème douloureux pour l'industrie productrice de biens capitaux elle-même, comme nous le montrerons en ce qui concerne particulièrement l'industrie de la construction.

187 Le graphique 9 permet de procéder à une comparaison des taux de croissance (positifs ou négatifs) des constructions industrielles et des investissements en matériel avec les fluctuations correspondantes des exportations de biens et du produit intérieur brut. On voit qu'au cours des années 50 les fluctuations sont très précisément parallèles. Les taux de croissance élevés de la demande font que les taux de croissance de l'investissement montent quelquefois jusqu'à plus de 30 % jusqu'en 1956. La dépression de 1958 (qui reflète avant tout la crise américaine) cause un retournement très vif: le taux de variation est très fortement négatif, aussi bien pour les constructions industrielles que pour les investissements sous forme de matériel. Des taux négatifs réapparaissent ensuite entre 1965 et 1967, alors que les taux de croissance du produit national brut se réduisent passagèrement de moitié. Il est très frappant de constater que les exportations n'ont été alors que très peu affectées; d'un autre côté, il s'agissait dans ce cas d'une crise touchant avant tout la République Fédérale d'Allemagne qui a dû exercer un effet immédiat sur la propension à investir.

L'évolution enregistrée au cours de la crise 1974/76 a fait l'objet d'une analyse circonstanciée dans notre dernier Rapport. La crise a légué des capacités inutilisées, de telle sorte que les taux de croissance positifs - modérés pour le produit national, très élevés pour les exportations - des années 1976 et 1977 n'apportent encore aucune impulsion importante aux investissements. Les entretiens avec les intéressés montrent que les entreprises ne savent pas encore très bien si leurs installations productives seront utilisées au maximum à moyen terme.

188 Avec une population ayant cessé de croître, et diminuant même, la demande intérieure n'augmente que très modérément, en relation avec la croissance du revenu. Dans le secteur de la construction, les chances d'une reprise sont très minces, car le boom du début des années 70 avait provoqué l'anticipation de nombreuses réalisations. Le "miracle de l'exportation" de 1976/77 a permis de faire échec à la stagnation de la demande intérieure. Dans les deux parties précédentes, nous avons cependant émis des craintes quant à savoir s'il pourrait se perpétuer encore longtemps. A cela s'ajoute que l'extension des exportations subordonne toujours plus la Suisse à des développements sur lesquels elle ne peut, en tant que petit pays, exercer aucune influence.

189 Au *niveau mondial*, la situation des pays industrialisés est globalement "dépressive" en ce sens que *l'offre d'épargne excède la demande d'investissements*. Il est vraisemblable que la stagnation des populations joue également un rôle décisif, comme ce fut le cas au cours des années 30. Mais on peut également invoquer une "mentalité de rentier" qui se propage dans les sociétés de bien-être. Il faut encore relever un fait important, à savoir le manque de confiance dans les pays débiteurs; la crainte d'un "effondrement général du crédit" revient en effet sans cesse dans les enquêtes.

Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, que les prévisions relatives au développement à moyen terme divergent très large-

ment les unes des autres.

La révision constante de prévisions erronées dans beaucoup de pays a de son côté créé une certaine insécurité chez les investisseurs; il est apparu en particulier que les encouragements et les prévisions tendant à créer un climat d'optimisme n'apportent en eux-mêmes aucune modification.

Le Groupe d'experts a avancé ces considérations générales afin de justifier pourquoi il ne souhaitait pas honorer le mandat qui lui était assigné en établissant simplement un catalogue de mesures, conçues théoriquement et éprouvées en pratique, capables de donner une impulsion aux investissements. De toute façon, ces mesures sont généralement connues aujourd'hui et elles seraient hors d'état d'apporter une solution au véritable problème qui se pose, à savoir la génération d'une expansion suivie à moyen terme. Tout ce que l'on pourrait atteindre, c'est *une anticipation de la réalisation d'investissements de toute façon prévus*. Dans ce domaine, il s'agit d'opérer une distinction très nette entre les interventions et les mesures qui exercent un impact seulement temporaire, comme par exemple le toujours très discuté "bonus d'investissement", et celles qui exercent une influence à plus long terme sur l'ensemble de l'investissement et sur sa structure. Nous n'envisagerons dans ce qui suit que les secondes.

Mobiles d'investissement et comportement de l'investissement

- 190 Les études empiriques mettent en évidence l'importance du progrès dans l'organisation et du progrès technique dans la recherche d'un accroissement du bien-être et de la capacité de concurrence internationale. C'est pourquoi il est important de retenir une notion très large de l'investissement et d'y inclure *les dépenses de recherche*, ainsi que *la politique* suivie à cet égard. Les dépenses de recherche possèdent le caractère d'un investissement.

Les dépenses de recherche par rapport au chiffre d'affaires varient très fortement d'une branche à l'autre; la chimie vient à cet égard très largement en tête. Toutes les interviews auxquelles nous avons procédé auprès des entreprises révèlent que celles-ci reconnaissent l'importance de procéder, à l'avenir, encore à de grands efforts de recherches, et se déclarent prêtes à le faire. De nombreuses entreprises mettent cependant en évidence le souci de maintenir des *rappports fermes entre dépenses de recherche et chiffre d'affaires*, ce qui signifie sans doute qu'avec des chiffres d'affaires en recul, les dépenses de recherches privées devraient également diminuer. Il a été signalé à différentes reprises qu'un cash flow défavorable devrait entraîner obligatoirement une diminution des dépenses de recherche. L'économiste doit certes faire preuve de compréhension à cet égard, mais il peut aussi regretter le caractère procyclique de ce comportement, lequel devrait produire un double effet négatif: la crise en est aggravée dans le présent et un préjudice est porté au progrès pour le futur.

191 La politique actuelle des autorités publiques à l'égard de la recherche n'est pas considérée comme "optimale". La proportion entre la recherche fondamentale et la recherche sur commande devrait être modifiée afin de favoriser la seconde. On entend couramment cette formule simple: plus la part des *recherches sur commande* est élevée, plus l'*efficacité* est grande.

L'efficacité de la recherche proprement publique est regardée avec un certain scepticisme. On peut avancer des arguments à l'encontre des *aides de recherche aux entreprises* selon les formules pratiquées à l'étranger, car celles-ci se trouvent en contradiction avec les principes de l'économie de marché. La place manque cependant pour procéder à une analyse approfondie de tous les aspects socio-politiques et des problèmes d'efficacité liés à la recherche.

Il est possible d'établir un bilan sommaire des succès et des échecs rencontrés par la recherche dans d'autres pays. Le fait que tous les projets ne soient pas couronnés de succès constitue un phénomène normal. L'inévitable concentration sur un petit nombre de projets pose probablement un problème de sélection aigu pour un petit pays. On ne peut pas compter sur la loi des grands nombres, c'est-à-dire espérer que, parmi une multitude de projets, quelques-uns d'entre eux au moins s'avèrent fructueux. D'autre part, il faut s'attendre à des résistances politiques dans le cas où des entreprises de relativement grande taille reçoivent des subventions dans le cadre d'un programme public mettant l'accent sur des projets sélectionnés.

192 On doit, pour le moins, reconnaître que les très importantes mesures d'encouragement à des recherches spécifiques que reçoivent des entreprises dans des pays à économie de marché peuvent constituer un sérieux problème de concurrence internationale pour les entreprises suisses. Il s'agit alors de se demander si, afin de rétablir des conditions de concurrence acceptables, les entreprises suisses touchées ne devraient pas se voir attribuer des aides sous forme de subventions directes ou d'adjudications de commandes publiques; cependant, ces mesures soulèvent des problèmes de cohérence avec l'économie de marché et leur efficacité peut être mise en doute. Le Groupe d'experts partage les craintes exprimées à l'encontre d'un "bonus d'investissement" à l'économie privée. Tout d'abord, une telle aide ne pourrait peser que temporairement sur l'anticipation de l'investissement et, deuxièmement, les expériences accumulées dans d'autres pays montrent que l'on procède souvent à des "investissements de luxe" (achats d'automobiles somptueuses, par exemple) en vue d'utiliser cet avantage fiscal.

193 Une aide aux fins d'une meilleure *coopération entre l'industrie et les hautes écoles techniques*, à l'exemple de ce qui se fait à l'étranger, est recommandée, en particulier dans l'industrie des machines et des métaux. Une participation de l'économie aux

décisions d'attribution des projets de recherche dans le cadre du Fonds national semble souhaitable. Enfin, soulignons une fois encore l'importance de la recherche appliquée.

- 194 L'image d'un climat d'investissements dans une certaine mesure assez favorable ressort des deux études du printemps 1978 mentionnées plus haut (celles de l'Institut de recherches économiques et de la Société de Banque Suisse), même si personne n'envisage pour le proche avenir un nouveau boom de l'investissement. L'une de ces études porte sur le court terme, tandis que l'autre s'étend jusqu'à l'horizon 1980. Presque 40 % des entreprises consultées déclaraient alors avoir l'intention d'investir plus dans cette période que pendant les années 75-77, 20 % souhaitaient investir moins, et environ 40 % investir autant. Les raisons principales avancées pour justifier les intentions relativement favorables étaient un cash flow d'après-crise plus favorable, le bas niveau du taux d'intérêt et la contrainte de procéder à des innovations. D'une manière générale, le climat était d'autant plus favorable à l'investissement que les entreprises étaient de grande dimension. Pour les entreprises de plus petite taille, l'objectif d'extension des capacités de production est plus important que pour les grandes; l'amélioration des conditions de travail est également un mobile d'investissement cité parmi les entreprises de moins de 100 employés. Pour les entreprises de grande taille (plus de 1000 employés), la recherche et le développement revêtent une importance plus grande. On relève une tendance générale à l'*ajournement des constructions de remplacement*, naturellement sensible avant tout dans les secteurs dont les perspectives d'avenir sont incertaines. Cette tendance doit être placée dans le contexte du décalage des cycles entre les investissements en matériel et les investissements en construction dont nous avons parlé plus haut.
- 195 Les études en question donnent également des informations sur les projets d'investissements par secteurs et par branches d'exportation. Cependant, il s'agit-là de déclarations qui devraient subir des révisions considérables du fait des événements parti-

culiers qui se sont déroulés depuis que l'on a procédé à l'enquête. Des révisions à la baisse sont déjà annoncées. C'est pourquoi les *mobiles d'investissement* exprimés au cours de ces enquêtes et lors des interviews du Groupe d'experts revêtent une importance plus grande. Ces mobiles peuvent constituer un point d'appui pour les dispositions et les mesures qui pourraient influencer favorablement le climat d'investissement à venir.

Il est nécessaire d'énoncer une réserve générale concernant les mobiles d'investissement. On constate que, d'une manière générale, les entreprises - et cela est tout à fait compréhensible - ont tendance à mettre en avant celui des motifs qui constitue au moment de l'enquête le *goulet d'étranglement essentiel*.

D'autres difficultés possibles, qui ne se manifestent pas à ce moment précis, mais qui peuvent réapparaître en tout temps, ne sont presque pas signalées. Si l'on peut dire, en raccourci, que des analyses analogues effectuées dans d'autres pays ont souvent placé au centre du débat l'aspect du financement ou celui de la croissance trop rapide des salaires, on peut brièvement résumer ainsi les interviews du Groupe d'experts: *l'essentiel est que si les carnets de commandes se gonflent, on procèdera alors à nouveau à des investissements*. Cela signifierait que l'hypothèse de ce que l'on appelle le "principe d'accélération" se vérifierait, ce qui ne s'est pas souvent révélé être le cas lorsqu'elle fut testée.

- 196 Une étude plus étendue, comportant un questionnaire détaillé, donne une image plus différenciée, laquelle n'est toutefois pas en contradiction avec ce que nous venons de dire plus haut; environ 80 % des entreprises questionnées citent les *mesures de rationalisation* comme l'un des cinq mobiles d'investissement les plus importants; ces mesures visent à abaisser les coûts de production afin d'accroître la capacité de concurrence et, par là, les débouchés. Un autre mobile important d'investissement cité - également dirigé vers la recherche de débouchés - est constitué par *l'amélioration de la qualité des produits* (envi-

ron la moitié des entreprises questionnées). Suivent des motifs de moindre importance:

- économie d'énergie et substitution des sources d'énergie,
- investissements en construction pour la recherche et le développement,
- protection de l'environnement,
- substitution de main-d'oeuvre causée par sa rareté,
- extension des capacités,
- investissements de remplacement.

Les entretiens personnels confirment cette image. On cite encore parmi les entraves à un climat intérieur propice à l'investissement - entraves qui pourraient par ailleurs stimuler le transfert des productions à l'étranger - la charge élevée représentée par les cotisations sociales et la multiplication des règlements et formalités juridiques.

- 197 L'activité d'investissement ne peut attendre aucune impulsion supplémentaire du côté monétaire en raison de la fluidité du marché des capitaux et du très bas taux d'intérêt à long terme. Les conditions sont dans ce domaine extrêmement favorables. Cependant, le taux d'intérêt joue un rôle plutôt subsidiaire pour les investissements sous forme de matériel, tandis qu'à cet égard les investissements en construction doivent être traités à part. Les allègements financiers pour certains objets à risques élevés constituent un autre problème, mentionné au passage seulement.
- 198 Les instruments principaux de la politique fiscale en vue d'exercer une influence *directe* sur les investissements privés - on examinera dans un autre contexte l'influence indirecte qu'elles exercent en stimulant la demande finale - sont la réduction des impôts sur les profits et en élargissant la notion d'aide directe l'*octroi de possibilités accrues d'amortissement*.

Nous avons déjà traité dans la Première Partie des allégements possibles d'impôts. Rappelons uniquement ici que de tels allégements n'apportent aucune aide lorsque les profits sont presque nuls ou même négatifs, car dans ce cas, bien entendu, aucun impôt n'est dû. Le Groupe d'experts recommande l'extension actuelle de la faculté du *report des pertes*, mais leur efficacité est soumise aux mêmes limitations lors des périodes de profits modestes.

- 199 Les dispositions fédérales (impôt de défense nationale) et cantonales concernant l'évaluation des amortissements sur installations et la fixation de *taux d'amortissement* permettent d'*influencer le processus d'investissement*. Des possibilités accrues d'amortissement n'entraînent pratiquement aucune diminution des recettes fiscales pour les autorités publiques, mais seulement un décalage temporel de leur perception. En revanche, le calcul de l'investisseur s'en trouve, lui, influencé.

Les décisions d'investissement présupposent un plan à long terme et, par-là même, des conditions environnantes aussi stables que possible. De ce point de vue, étant donné les dispositions de politique fiscale antérieures, l'opportunité de procéder à une adaptation de celles concernant l'amortissement et leur taux aux exigences particulières de la politique de stabilisation du moment paraît discutable. Elles devraient au contraire être adaptées aux *objectifs de long terme*, c'est-à-dire la croissance et l'encouragement du *progrès technique*. Des mesures radicales, comme la possibilité d'amortissement à 100 % pour certains biens capitaux, ne peuvent être sans doute très efficaces que momentanément et ne provoquent le plus souvent qu'un avancement dans la réalisation des projets; elles soulèvent des problèmes délicats de politique structurelle lorsque l'on introduit des avantages d'amortissement en faveur de certains biens.

- 200 L'épuisement des possibilités accrues d'amortissement place l'entreprise devant un conflit connu. Elle économise des impôts dans

le présent, mais doit continuer à investir par la suite si elle souhaite maintenir sa charge fiscale constante. La comparaison de diverses sources d'informations internationales amène à constater que la politique d'amortissement fiscale exerce une influence significative sur la décision d'investissement de l'entrepreneur: plus la réglementation est généreuse, moins l'appareil de production se démode. La "pyramide des âges" du stock de capital, qui est encore favorable actuellement en Suisse, constitue sans doute le reflet d'une politique d'amortissement raisonnable.

Economiquement, nous nous trouvons ici en face d'un *problème d'optimum*: un stock de capital suranné signifie également une technologie retardataire et une productivité du travail amenuisée; mais d'un autre côté, des investissements de remplacement démesurément rapides conduisent économiquement à des pertes de patrimoine réel. On constate qu'en Suisse, depuis la crise, les investissements de remplacement ont été engagés avec plus de prudence.

Autant peut-on dire qu'il est périlleux de déterminer cet optimum avec précision, autant peut-on cependant également affirmer qu'un *rapide progrès technique*, tel que nous l'avons décrit dans le chapitre deux, exige un *stock de capital jeune*, c'est-à-dire des investissements de remplacement accélérés. De ce point de vue, les mesures qui sont maintenant proposées au Parlement sont salutaires, dans le cas où elles conduiraient véritablement à des possibilités d'amortissement accrues, et il est souhaitable que les cantons qui pratiquent encore actuellement une politique plus restrictive suivent cette voie. Par l'incidence qu'elle exerce sur la "pyramide des âges" du parc de machines et, ainsi, sur l'état de la technologie et la capacité de concurrence, la politique d'amortissement exerce des influences permanentes et ne se trouve pas seulement à l'origine de la mise en oeuvre anticipée d'investissements.

Animation de la conjoncture par la stimulation de l'investissement?

201 La formation de capital fixe a reculé d'environ 1/4 en termes réels au cours de la crise 1974/76 (par rapport à l'année boom 1973). A cela vint s'ajouter une très forte diminution des stocks. Depuis lors, la reprise ne fut que très timide. On pense que la croissance fut de 1,5 % en 1977 et qu'elle devrait être encore plus faible en 1978. Si les investissements en construction et en matériel ont subi le ralentissement conjoncturel à part égale pendant toute la période, cette croissance modeste doit être attribuée presque exclusivement aux investissements en matériel. Cette évolution reflète la nécessité de procéder à des investissements de rationalisation et la prudence manifestée dans la réalisation des constructions industrielles de remplacement.

Nous nous sommes demandé, à l'origine, s'il était possible et raisonnable de stimuler l'investissement par des mesures de politique monétaire ou fiscale, ou par d'autres formes d'aide, et d'en attendre une stimulation générale de la demande par des effets multiplicateurs, lesquels influencent à leur tour l'investissement de telle sorte qu'en fin de compte la reprise conjoncturelle soit auto-entretenu. Les considérations théoriques et pratiques qui précèdent montrent que les chances qu'un tel processus se produise doivent être considérées comme très minces. A court et à long termes, on peut certes attendre des mesures prévues ou déjà mises en oeuvre des influences positives mais il ne faut en espérer aucun miracle conjoncturel et elles seraient largement insuffisantes dans le cas où un nouvel affaiblissement conjoncturel se produirait dans le futur proche.

202 La chaîne causale rappelée ci-dessus comprend plusieurs maillons fragiles. En tout premier lieu, la demande d'investissement ne réagit pas aux stimulations qu'on lui affecte si (a) les capacités de production ne sont pas complètement utilisées

et (b) l'on n'attend pas une croissance durable de la demande. Deuxièmement, comme nous l'avons déjà dit, les vertus multiplicatrices de l'investissement sont incertaines; une détérioration du climat conjoncturel peut amener l'épargne des ménages à s'accroître. Troisièmement, les investissements en matériel n'exerceraient aucune influence sur l'emploi intérieur dans le cas où l'on procéderait à un transfert de production à l'étranger, sous l'empire d'une concurrence accrue, liée à des problèmes de cours de change.

La reprise ayant fait suite à la crise résulte, nous l'avons dit, essentiellement des exportations. Les investissements de rationalisation constituèrent plus une condition de cette reprise qu'ils n'en furent une conséquence. Toutes les considérations qui précèdent conduisent à la conclusion que *l'activité d'investissement doit reprendre également avec des espoirs de débouchés plus favorables*; la relation causale pose la question de savoir s'il est possible de stabiliser - dans le cas précis: de stimuler - la demande de manière immédiate, c'est-à-dire sans passer par la voie du processus de multiplication. Dans la Première Partie, nous avons mis en évidence, et même démontré, que selon certaines variantes, l'éventualité d'une *reprise de la demande intérieure* ne devait pas être sous-estimée. Cela vaut également pour les investissements en construction, ainsi que pour les investissements publics, dont nous traiterons plus loin (cf. Quatrième Partie). Une reprise durable ne peut pas s'appuyer à long terme uniquement sur les exportations, et les possibilités d'investissement de rationalisation supplémentaires ne doivent pas être surestimées en grandeurs économiques absolues.

- 203 Le Groupe d'experts a déjà traité des *aides à l'exportation* dans son premier Rapport et a mis l'accent sur leur importance. Il nous semble superflu d'examiner ici dans le détail les mesures qui ont été arrêtées depuis lors ou qui sont projetées.

Elles sont en général connues et pour la plupart incontestées. Cependant, il faut attirer l'attention sur certains problèmes spécifiques qui se posent aux *branches intenses en recherche*, tout particulièrement la chimie.

La Suisse ne dispose que de rares ressources naturelles. Le bien-être de ce pays est fondé sur sa main-d'oeuvre, son haut degré de connaissances et sa richesse en capital, cette dernière résultant d'un processus d'accumulation très long et non troublé, ainsi que de la stabilité politique et économique. De même que les pays producteurs de matières premières tirent parti de leur position monopolistique sur le marché mondial, la Suisse se doit de protéger et d'aider les facteurs de production qui lui permettent de promouvoir un haut niveau de bien-être.

204 Les dépenses de recherche doivent être considérées comme des *investissements dotés d'un risque élevé*. Ces dépenses ne se trouvent justifiées que si elles permettent d'espérer *récolter* suffisamment de *fruits de la recherche*. On aborde ici le problème de la *protection des brevets et des marques*, lequel est devenu un objet de controverse, avant tout en raison de l'explosion des coûts dans le secteur de la santé et des efforts entrepris au niveau international, lesquels visent à lutter contre une érosion de la protection des brevets et du système général des marques de fabrique.

Pour l'économiste, le problème qui se pose est celui d'une *protection optimale des brevets*, c'est-à-dire celui d'un droit d'exclusivité limité et temporaire qui soit rationnel. Une protection trop faible ou entachée de lacunes provoque une paralysie de l'activité de recherches innovatrices, phénomène illustré par différentes études internationales (en particulier pour la recherche pharmaceutique). Une protection excessive conduit au contraire à des gains de monopole illégitimes sur le long terme.

205 L'évolution actuelle est caractérisée par le fait que la part de la *recherche intensive* croît continuellement. Mais en même temps, les *exigences de sécurité* s'intensifient. L'allongement de la durée d'expérimentation, liée à ce phénomène, provoque une réduction de la durée de vie "rentable" des brevets. C'est ainsi qu'il n'existe plus aujourd'hui que peu de produits véritablement protégés.

206 On procède actuellement à des négociations au sein de la World Intellectual Property Organization visant à élaborer une révision des Accords de Paris; elle pourrait conduire à un fort affaiblissement des conventions internationales dans le domaine de la protection juridique industrielle.

La protection des brevets est pratiquement supprimée, de jure ou de facto, dans tous les pays en voie de développement; il en résulte un "désert de brevets" pour la Suisse dans des domaines de recherche typiques (la chimie, en particulier la chimie agricole et les produits pharmaceutiques). Bien que le système de brevets n'ait pas subi de modifications importantes au cours des dernières années dans les pays socialistes, la protection qui leur est attachée se trouve être de facto extrêmement faible dans cette partie du monde, du fait que la question de sa mise en application n'est pas réglée.

Toutes ces raisons font qu'il existe aujourd'hui toute une série d'entreprises suisses qui renoncent totalement ou partiellement à faire breveter leurs résultats de recherche dans les pays de l'Est et dans les pays en voie de développement.

207 Si les attaques dirigées contre le système des marques de fabrique continuent à progresser de la même manière qu'actuellement, les entreprises suisses détentrices de marques importantes se trouveront bientôt dans un "*désert des marques de fabrique*", ce qui entraînera une dégringolade des prix.

Dans ce contexte, il y a lieu de garder à l'esprit, en dehors des attaques directes portées à la protection juridique industrielle, les efforts qui se manifestent dans les enceintes des Nations-Unies en vue d'opérer un transfert de technologies avancées développées en Suisse en faveur d'entreprises concurrentes (en partie publiques) des pays en voie de développement. Enfin, on recourt directement à des accords sur les droits de licence et leur transfert, lesquels sont basés sur des contrats entre la maison mère et ses filiales.

208 Les entreprises dont les coûts de recherche sont élevés voient ainsi le maintien du niveau jusque-là très élevé de leurs efforts en recherche et développement menacés non seulement par la réduction des profits résultant de l'évolution conjoncturelle, mais encore bien plus par:

- l'érosion mondiale de la protection des brevets,
- le "désert des marques de fabrique" naissant, lequel conduit à ce que la notion de qualité ne soit plus associée au nom de l'entreprise ayant fait des recherches, et
- le transfert de technologie, souhaité par certains et subi par d'autres, à des entreprises étrangères.

Le Groupe d'experts souhaite attirer l'attention sur ces préoccupations concernant les domaines de la recherche car elles sont trop souvent négligées lors des discussions publiques relatives aux coûts de la santé et aux efforts en vue de promouvoir les exportations. Il semble que l'on ne soit pas pleinement conscient de l'étendue du problème. La diplomatie commerciale suisse fait ici face à une tâche importante.

Nous montrerons dans la Cinquième Partie qu'une diminution des prix pharmaceutiques ne devrait pas apporter de soulagements prononcés au système suisse de la santé. Un ajustement, au niveau mondial, à une réduction des prix domestiques exercerait en revanche une incidence importante et, du fait des limitations imposées à la recherche, s'avérerait également aller à

l'encontre des intérêts des pays qui tirent profit de la recherche suisse.

Problèmes spécifiques du secteur de la construction

- 209 Nous avons analysé dans notre précédent Rapport le boom de la construction qui prit place lors de la période de croissance et dont le sommet fut atteint en 1973, ainsi que l'effondrement décisif du secteur qui a précédé la crise.

Les investissements totaux en construction ont diminué d'environ $1/3$ entre 1973 et 1976. Les problèmes statistiques attachés aux données sur la construction sont connus et réclament une solution prochaine; cela vaut particulièrement pour l'élaboration d'indices de prix fiables pour les différentes catégories de construction. Le volume des constructions intérieures stagne depuis 1976 à un niveau à peu près équivalent à celui qui était atteint à la fin des années 60. L'année 1978 devrait s'avérer un peu meilleure qu'on le prévoyait d'abord; quant aux prévisions pour 1979, elles ont été présentées dans la Première Partie. Nous nous livrerons dans ce qui suit à un examen des perspectives de long terme.

Personne, y compris dans le secteur de la construction, ne conteste qu'un redimensionnement était indispensable en raison de la stagnation démographique et de l'évolution inflationniste provoquée par la surchauffe. Mais il n'est pas facile pour autant de définir ce qu'il faut considérer comme un "niveau d'activité normal".

- 210 Le problème principal qui se pose à long terme réside dans l'existence de fluctuations cycliques très marquées; cela vaut sans doute également pour le secteur de la construction lui-même (capacités inemployées et détérioration du stock de machines). Du fait que ces fluctuations ont provoqué des "irrégularités" dans la "pyramide des âges" des installations, elles apparaissent sous forme de cycles de réinvestissement dans les

périodes ultérieures. Les "poussées" de croissance passées font surgir des problèmes actuels suffisamment connus.

- 211 Le tableau 9 présente l'évolution des catégories principales de construction et les modifications de structures qu'elles impliquent.

Le rôle des constructions publiques est remarquable à cet égard: bien qu'elles aient reculé en chiffres absolus, leur part dans le total des constructions a considérablement augmenté. Les différents programmes conjoncturels ont été appréciés dans notre dernier Rapport: bien que les investissements publics aient joué un rôle *relativement* stabilisateur, ils ne pouvaient de loin pas compenser la chute impressionnante des investissements privés en construction.

La politique d'investissements publics (cf. Quatrième Partie) actuelle doit être jugée avec une grande sévérité. Les mesures d'économie exercent un effet très sensible et, du fait que la part des dépenses en personnel dans le total des dépenses publiques courantes est très élevée, il n'est possible d'opérer d'importantes économies que dans le domaine de l'investissement. C'est ainsi que le volume des constructions publiques avait déjà diminué de 5 à 6 % en 1977. On attend pour l'année 1978 une réduction encore plus importante, bien qu'elle soit elle-même fondée sur une estimation optimiste relative au taux de réalisation des projets. La diminution des commandes publiques ne pourrait être compensée que par une augmentation des constructions privées, ce qui permettrait au moins au volume total de celles-ci de se maintenir au bas niveau de l'après-crise.

- 212 Si l'on visait, pour les raisons évoquées ci-dessus, une *consolidation de l'activité du secteur de la construction*, la *demande publique* devrait apporter à cet égard une contribution décisive. Les difficultés liées à une politique d'investissements publics anticyclique sont aujourd'hui très généralement recon-

Tabelle 9 Bautätigkeit in der Schweiz 1950 - 1977

Tableau 9 Activité dans l'Industrie de la construction en Suisse 1950 - 1977

	Private Bauten Constructions privées		Oeffentli- che Bauten Construc- tions publiques	Total	Private Bauten Constructions privées		Oeffentli- che Bauten Construc- tions publiques	Bauinvesti- nen in % d Bruttoanla- investitio Constructi en % de la formation capital fi
	Woh- nungs- bau Con- struc- tion de loge- ments	Gewerbli- cher Bau Construc- tions in- dustriel- les et commer- ciales			Woh- nungs- bau Con- struc- tion de loge- ments	Gewerbli- cher Bau Construc- tions in- dustriel- les et commer- ciales		
	In Mio Fr., zu laufenden Preisen En mio frs, aux prix courants				Anteil am Total in % Part au total en %			
1950	894.7	493.0	773.2	2160.9	41.40	22.82	35.78	64.8
1951	1175.9	676.5	906.6	2759.0	42.62	24.52	32.86	65.8
1952	989.3	863.5	909.9	2762.7	35.81	31.26	32.93	61.2
1953	1126.8	913.2	1012.0	3052.0	36.92	29.92	33.16	62.2
1954	1387.6	1006.0	1041.7	3435.3	40.39	29.29	30.32	64.4
1955	1548.7	1184.0	1126.9	3859.6	40.13	30.67	29.20	64.9
1956	1568.1	1507.6	1226.2	4301.9	36.45	35.05	28.50	63.3
1957	1448.6	1671.8	1465.4	4585.8	31.59	36.41	32.00	61.3
1958	1203.2	1492.0	1571.0	4266.2	28.20	34.98	36.82	59.9
1959	1856.2	1603.9	1674.2	5134.3	36.15	31.24	32.61	62.6
1960	2542.9	1822.4	1730.7	6096.0	41.71	29.90	28.39	62.6
1961	3060.8	2411.8	2030.8	7503.4	40.79	32.14	27.07	62.3
1962	3226.1	2765.5	2523.0	8514.6	37.89	32.48	29.63	60.6
1963	3567.8	3258.3	3171.9	9998.0	35.69	32.58	31.73	61.9
1964	4207.4	3692.2	3806.8	11706.4	35.94	31.54	32.52	64.1
1965	4267.8	3515.9	3960.0	11743.7	36.34	29.94	33.72	64.1
1966	4324.8	3263.9	4332.1	11920.8	36.28	27.38	36.34	63.3
1967	4258.2	3254.9	4539.2	12052.3	35.33	27.01	37.66	62.2
1968	4464.6	3371.3	4767.8	12603.7	35.42	26.75	37.83	62.0
1969	5218.0	3575.6	5221.2	14014.8	37.23	25.51	32.26	63.1
1970	6056.8	4248.0	6006.4	16311.2	37.13	26.05	36.82	61.9
1971	7259.9	5294.3	7165.3	19719.5	36.82	26.84	36.34	63.8
1972	9366.4	5985.8	8483.2	23835.4	39.30	25.11	35.59	65.5
1973	10713.5	6177.6	9087.2	25978.3	41.24	23.78	34.98	67.9
1974	9743.2	5764.3	9396.7	24904.2	39.12	23.15	37.73	66.5
1975	6553.6	4814.5	8834.9	20203.0	32.44	23.83	43.73	66.7
1976	5491.2	4335.1	8668.8	18495.1	29.69	23.44	46.87	67.3
1977	6034.2	4381.1	8452.8	18868.1	31.98	23.22	44.80	66.8

1) Industrieller und gewerblicher Bau + Privatbahnen + private Elektrizitätswerke + Ueb-
Constructions industrielles et commerciales + chemins de fer privés + centrales
électriques privées + autres

Quelle: Erhebung des Delegierten für Konjunkturfragen

Source: Enquête du Délégué aux questions conjoncturelles

nues; mais, au pire, cette politique devrait au moins *ne pas être procyclique*.

Tant que l'on réussit à contrôler l'évolution du niveau général des prix, de telle sorte que ne se développe aucune nouvelle anticipation inflationniste, on ne doit pas s'attendre à des fluctuations cycliques sensibles de la demande de constructions privées. Cependant, des pressions ponctuelles de la demande peuvent être provoquées par des migrations régionales prenant place au sein d'une population totale qui, elle, reste stable.

- 213 Les difficultés d'une consolidation de la demande en constructions publiques sont principalement liées au fait que les cantons et les communes portent une responsabilité dans le recul des commandes en 1978, ce qui aurait été souhaitable à l'époque du boom mais qui ne l'est pas aujourd'hui. Là encore, la Confédération devrait jouer un *rôle de locomotive*.

Le Groupe d'experts a énuméré dans son premier Rapport les dépenses importantes qui pourraient éventuellement être engagées dès maintenant, et non plus tard en raison de la charge supérieure qu'imposerait le vieillissement des installations concernées (accélération de la construction de routes, protection et régulation des eaux, protection de l'environnement, énergie). On devrait également songer à cet égard aux travaux de rénovation des logements anciens.

- 214 Un obstacle majeur s'opposant à un avancement rapide des travaux de ce type réside dans le fait que deux "*conceptions globales*" relatives à deux des principaux domaines de l'investissement public sont actuellement à l'examen; celles-ci conduiront à des discussions qui s'étaleront sur des années et qui devront être adoptées au terme de longs processus de décisions parlementaires. Selon des prévisions pessimistes, ce n'est que vers la fin des années 80 que seront mis en oeuvre de nouveaux projets importants. Lorsque l'on est en présence de capacités non utilisées

et que les charges pouvant les libérer ne sont pas attendues avant longtemps, il est extrêmement grave que les "conceptions globales" fournissent un *prétexte à ne rien faire*. Un assombrissement du climat conjoncturel pourrait faire surgir à cet égard de nouveaux problèmes et provoquer un revirement des esprits.

- 215 Dans le secteur de la construction, les capacités sont non seulement inemployées mais, pire encore, elles se détériorent. Les impulsions engendrées par l'économie d'exportation, lesquelles avaient conduit à des efforts de rationalisation importants, font défaut. Une mesure de rationalisation n'est nécessaire (et, sur la base des interviews, n'est possible) que lorsque les salaires montent. Il n'est pas agréable de constater que l'industrie de la construction constitue, dans une large mesure une activité "de transit" pour les travailleurs. Dès lors, il y a un réel danger qu'une demande massive s'adresse ultérieurement à un savoir-faire largement dépassé. Une consolidation de l'activité de la construction à un niveau plus élevé est également souhaitable de ce point de vue.

Le secteur de la construction pourrait sans doute transférer avec succès ses activités à l'étranger. Cependant, par sa nature même, la construction ne dispose pas de la faculté, qui sera exposée ci-après, de se concentrer en Suisse sur des réalisations de pointe exclusivement et de transférer à l'étranger des travaux "moins complexes". C'est même le contraire qui devrait être vrai pour les travaux effectués hors de Suisse.

Investissements extérieurs (transferts de production)

- 216 Il a été question, dans ce qui précède, des investissements domestiques et de leurs influences sur la conjoncture, la croissance et le marché du travail. Le Groupe d'experts n'a disposé ni du temps ni de la place pour prendre également en considération les investissements étrangers, ainsi que les transferts de production qui lui sont liés. Nos regrets sont atténués du fait

que des recherches spécifiques aux problèmes de cette nature sont maintenant disponibles (S. BORNER et autres: "Redeployment of Industry and the International Division of Labour." Report to UNIDO, Bâle/Zurich 1978).

Il est cependant nécessaire de mentionner un certain nombre d'aspects des transferts de production, car ils doivent être pris en considération lorsque l'on s'intéresse à la prévision à court et à moyen termes relative aux développements possibles de l'économie intérieure. Nous laisserons en revanche complètement de côté l'influence des transferts sur les pays d'accueil, dont les espoirs, en particulier ceux des pays en voie de développement, ne se sont pas concrétisés.

- 217 De même que l'on trouvait naguère dans les goulets d'étranglement se produisant sur le marché suisse du travail des arguments majeurs plaidant pour des transferts de production à l'étranger, c'est maintenant, selon les branches, la *stratégie de marché* et les *considérations de coûts* qui se situent au premier plan dans ce domaine.

Les problèmes de cours de change revêtent actuellement pour la Suisse une importance capitale dans l'explication des transferts de production. Comme nous l'avons signalé dans la Deuxième Partie, cela tient aussi bien à l'insécurité liée aux fortes variations cycliques du franc qu'à sa surévaluation, laquelle fait apparaître les pays à monnaie faible comme des lieux de production très attractifs.

Le renforcement des obstacles au commerce revêt une importance déterminante dans la stratégie de marché. Mais la vente elle-même est également devenue plus difficile. Le conseil à la clientèle pour l'utilisation des produits et le service après-vente jouent un rôle beaucoup plus important qu'autrefois. En introduisant la production sur place, on affirme une "présence" sur le marché beaucoup plus intense.

- 218 Ce sont prioritairement les grandes entreprises à forte croissance, dotées de technologies développées, et non les branches structurelles faibles, qui transfèrent de leur propre initiative leurs moyens de production à l'étranger. Les secondes se laissent entraîner passivement dans le courant des modifications structurelles internationales.
- 219 L'industrie suisse, dans son ensemble, a employé environ un demi-million de salariés à l'étranger au cours de l'année 1977; cela représente déjà à peu près les trois quarts de l'emploi industriel domestique. Parmi les employés des entreprises suisses à l'étranger, plus de 100 000 le furent dans des pays en voie de développement.
- 220 La division internationale du travail ne s'est pas développée uniquement, sur la base des avantages comparatifs, comme on pouvait s'y attendre, mais aussi pour des raisons apparemment non liées à des différences de coûts de production. L'introduction d'une production à l'étranger, qui se concentre sur la fabrication de produits simples, conduit à un *apurement de structures* dans le pays d'origine, en direction de produits très sophistiqués. On observe une tendance croissante à ne plus produire dans le pays d'origine que des spécialités de cette nature.
- Jusqu'au début des années 70, les transferts de production ont joué le rôle, économiquement souhaité, d'une *souape de sécurité*. Le transfert de structures intérieures vers des produits spécialisés permet l'accroissement des salaires réels et leur maintien à un niveau très élevé.
- 221 L'évolution des transferts de production à l'étranger doit être considérée de manière un peu différente pour la période postérieure à la crise de 1974/76, compte tenu de la reprise qui s'est manifestée par la suite. Le Groupe d'experts a déjà fait observer dans son Rapport 1977/78 que la répercussion modérée de la crise sur l'emploi suisse ne devait pas conduire à des conclu-

sions trop optimistes: il fallait s'attendre à un contre-coup sur l'emploi domestique de loin plus sensible qu'alors. Les transferts de production devront être à l'avenir envisagés, beaucoup plus qu'auparavant, sous l'aspect de leurs influences sur l'emploi en Suisse, particulièrement sur l'emploi régional. Il s'agit ici de mettre en garde contre la signification du modèle pur de la spécialisation, lequel s'est avéré depuis longtemps conduire à une utopie, c'est-à-dire à ce que l'on appelle la "blue print society". Il n'est pas possible de vendre des projets "sur papier", indépendamment des machines ou des installations qui permettent de les réaliser, et la recherche industrielle ne laisse entrevoir que peu de succès si elle n'est pas accompagnée simultanément d'une production. La sensibilité à l'égard des perturbations et des transferts structurels, sur lesquels la politique économique domestique n'exerce aucune influence, augmente avec l'accroissement de la spécialisation dans des productions de haute qualité. Il pourrait devenir un jour ou l'autre beaucoup plus difficile de maintenir le haut niveau de vie que cette spécialisation a permis d'atteindre.

On devrait rechercher les influences possibles des transferts de production sur la structure des *besoins en main-d'oeuvre*, car cela permettrait de mieux conduire la politique de formation. En ce qui concerne les exportations, on peut avancer, d'une manière générale, que les transferts de production dans les pays industriels provoquent un *renforcement de la concurrence* pour les exportations suisses, tandis que les transferts dans les pays en voie de développement peuvent au contraire mener à une *extension* des exportations suisses. Il est par ailleurs possible que les exportations soient indirectement touchées du fait que les revenus des capitaux transférés exercent une influence sur le cours de change.

Du fait des événements monétaires récents, les transferts de production des grandes entreprises ont donné naissance à un *clivage des intérêts* dans les prises de position relatives à

la politique économique. Les grandes entreprises peuvent se prémunir contre les variations de change (ou même en profiter) avec beaucoup plus d'assurance que les petites et moyennes entreprises, lesquelles doivent affronter la concurrence, sur le marché mondial et contre des importations bon marché, avec des coûts domestiques de production élevés. Avec l'intensification des transferts de production à l'étranger, la politique économique intérieure voit sa liberté de manoeuvre s'amoinrir.

- 222 Les investissements à l'étranger n'engendrent cependant pas tous les effets positifs dont il vient d'être question lorsque des productions intensives en know-how, et une part des activités de recherche elles-mêmes, sont transférées. En recourant à une politique économique appropriée et limitée au court terme, l'Etat ne devrait plus encourager, voire contraindre, des émigrations de cette nature. Cela vaut très particulièrement pour la manipulation extrêmement bureaucratique des prescriptions relatives à la main-d'oeuvre étrangère. Enfin, dans la perspective d'une politique de croissance et d'une politique structurelle de long terme, tous les efforts de recherche devraient être récompensés.

RESUME

- (1) Le taux de croissance moyen annuel (réel) de la formation de capital fixe s'est situé avec 4,5 % très sensiblement au-dessus de celui du produit intérieur brut (3,5 %) au cours de la période considérée, longue de près de trois décennies. La réalisation de certaines performances de croissance a conduit à un accroissement des besoins en capital physique, particulièrement au cours de la seconde moitié de la période de croissance (1962/73), au cours de laquelle il s'agissait en partie de satisfaire un "besoin de rattrapage" en infrastructure. L'augmentation de la part des investissements en construction a provoqué une augmentation des coefficients de capital.
- (2) La dotation moyenne en capital physique d'une place de travail a quadruplé au cours de la période considérée. Les études empiriques montrent qu'en dehors de cette rapide augmentation de l'intensité en capital, le progrès technique et l'amélioration des méthodes d'organisation ont joué un rôle important, en qualité de "troisième facteur de production", dans les succès remportés par la croissance.
- (3) La demande d'investissements s'est révélée en Suisse très sensible à la conjoncture. Les variations annuelles dépassent 20 % pour les augmentations, et atteignent presque 16 % pour les diminutions. L'estimation des modifications de stocks, lesquelles jouent un rôle important dans les diagnostics conjoncturels, se trouve à la source de difficultés statistiques considérables.
- (4) La Suisse a atteint en 1963/64 un record, avec 30 %, dans la propension brute à investir, qu'il faut comparer aux 20 % de la moyenne des pays de l'OCDE; ce niveau élevé s'est maintenu jusqu'en 1975. En revanche, la Suisse est tombée en-dessous de la moyenne internationale à partir de 1976.

Le cas particulier de la Suisse ne s'avérerait guère manifeste si l'on ne considérait que les investissements sous forme de matériel. Leur part dans le produit intérieur brut tombe déjà à partir de 1973 en-dessous de son niveau moyen; il atteint en 1976, avec 6,7 %, un plancher étonnant qu'aucun autre pays, parmi ceux faisant l'objet de notre comparaison, n'affiche.

- (5) La persistance d'un niveau très bas de l'investissement provoque un vieillissement de l'appareil de production; celui-ci peut avoir des répercussions sur l'état de la technologie et, par là, sur la capacité de concurrence. C'est ainsi qu'il est possible que des investissements soient remis à une période au cours de laquelle la pression sur les ressources se trouvera renforcée en raison du vieillissement de la population.
- (6) L'introduction de la microélectronique, laquelle joue aujourd'hui un rôle de technologie-clé, accélère la vitesse de diffusion du progrès technique, en particulier vers les petites et moyennes entreprises; ce phénomène soulève cependant des problèmes de software accrus.

Les progrès introduits par les nouvelles technologies influenceront quantitativement et qualitativement, de manière durable, la demande de main-d'oeuvre et provoqueront un accroissement de sa mobilité, dans tous les sens du terme. La croissance des salaires et la faible flexibilité de leur hiérarchie peuvent constituer un obstacle sérieux aux inévitables transformations de structures qui devraient se produire.

- (7) Dans un premier stade, les effets sur l'emploi se manifestent dans le secteur des machines et appareils lui-même. De nouveaux problèmes surgissent avec l'introduction de machines et appareils intégrant le progrès technique, et également lorsque le secteur tertiaire accélère son mouvement vers la rationalisation. Les migrations de main-d'oeuvre, du secteur secondaire vers le sec-

teur tertiaire, auxquelles on a assisté jusque-là, pourraient bientôt rencontrer des résistances sérieuses.

- (8) Jusqu'à la crise de 1974/76, les fluctuations de l'investissement s'expliquent assez bien par l'évolution des différentes composantes de la demande finale. Cependant, une reprise auto-entretenu n'a pas encore pris place depuis, du fait que les entreprises considèrent que leurs capacités de production ne sont pas encore suffisamment utilisées.

Les exportations ont joué un rôle moteur dans l'accroissement de l'investissement, en raison de la faible animation de la demande intérieure et de la politique déflationniste des collectivités publiques. A cet égard, les investissements de rationalisation se présentent plus comme une condition que comme une conséquence "du miracle de l'exportation".

- (9) L'analyse et la réflexion conduisent à la conviction qu'une politique qui viserait à une stimulation des investissements en recourant aux instruments "classiques", et dont on attendrait une reprise générale consécutive aux effets multiplicateurs d'investissements supplémentaires, ne peut atteindre que des résultats très limités.

Le Groupe d'experts pense que l'on a envisagé avec un pessimisme excessif les autres possibilités de stimuler la demande intérieure par un accroissement de l'investissement. A cet égard, les "conceptions globales" constituent plutôt un obstacle à une action qui pourrait devenir bientôt indispensable et urgente; elles exigent un temps de réflexion très long et fournissent partiellement déjà un alibi à l'attentisme en matière de politique conjoncturelle. Les exportations ne sont pas en état, à elles seules, de soutenir plus longtemps la conjoncture.

- (10) Le niveau de vie de la Suisse est fondé, en dehors de la richesse en capital du pays, sur son haut degré de connaissances. Les dépenses de recherche sont des investissements à risque élevé. Elles ne sont justifiées que si elles jouissent d'une protection suffisante en matière de brevets et de marques, mais celle-ci est menacée aujourd'hui de plusieurs côtés. C'est pourquoi la diplomatie commerciale suisse ne doit pas perdre de vue le problème de la protection juridique industrielle.
- (11) Le secteur de la construction a été très fortement frappé par le recul des investissements. Une responsabilité particulière échoit au secteur public à l'égard de la consolidation de la demande de construction (cf. Quatrième Partie). Le secteur de la construction ne peut plus jouer, dans le marché du travail, le rôle d'une industrie "de transit".
- (12) Les transferts de production à l'étranger, lesquels conduisent les entreprises concernées à concentrer leur production domestique sur les produits spécialisés, ont joué jusqu'à la crise le rôle économique souhaité de "soupape de sécurité". Il s'agira à l'avenir de considérer avec plus d'intention leurs incidences quantitatives et qualitatives sur l'emploi en Suisse. Lorsque l'on examine les possibilités d'exportation, les transferts de production dans les pays en voie de développement doivent être envisagés différemment de ceux dirigés vers les pays industriels.

Les transferts de production ne prennent plus place aujourd'hui seulement, et souvent pas prioritairement, en raison des différences dans les coûts de production, mais ils sont également liés au renforcement des obstacles au commerce international; la réussite des ventes et les conseils à la clientèle exigent une "présence" sur le marché.

L'Etat ne devrait pas encourager, encore moins imposer, le transfert de productions intensives en know-how, ou celui de la recherche, par une politique économique engagée à court terme, et donc de courte vue.

ANNEXE

Tableau 1.0 Evolution des facteurs de production et du produit intérieur brut 1950 - 1977

Période	Nombre d'années	Produit intérieur brut	Travail	Capital physique	Intensité en capital	Productivité du travail	Facteur résiduel	Coefficient de capital	
								Propension à investir (investissement net)	marginal moyen *
Taux de croissance annuelle moyens en %									
1950-1961	12	4.5	1.43	5.46	3.97	3.03	2.02	14.76	3.21
1962-1973	12	3.8	0.53	6.02	5.46	3.25	1.84	19.31	5.12
1950-1973	24	4.2	0.96	5.74	4.73	3.21	2.00	17.62	4.32
1974-1977	4	-1.1	-2.93	3.88	(+)	(+)	(+)	16.02	(+)
1950-1977	28	3.4	0.39	5.48	5.07	3.00	1.69	17.30	5.67

* à la fin de la période considérée

(+) non calculé en raison des distorsions consécutives aux modifications du degré d'utilisation pendant les années de crise.

Sources et méthodes de calcul

Produit intérieur, formation de capital fixe, amortissements: séries révisées de la comptabilité nationale suisse.

Amortissements à prix constants: on a calculé, pour chaque année, la part du produit intérieur brut nominal représentée par les amortissements à prix courants. Le pourcentage obtenu a été appliqué par la suite au produit intérieur brut à prix constants.

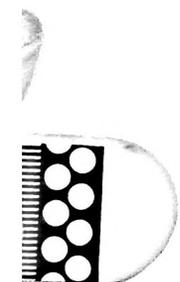
Travail: nombre d'emplois: 1958-1977: BPS principe de plein emploi; 1950-1957: estimation du Groupe d'experts; durée du travail: statistiques de l'industrie de l'OPTIMAT; la moyenne des valeurs trimestrielles du travail réajusté dans l'industrie, y compris les heures supplémentaires, a été retenue pour tenir compte de la distorsion de la durée moyenne du travail.

Taux de salaires: revenu des salariés de la comptabilité nationale plus salaire fictif des indépendants estimé sur la base du salaire moyen des salariés; revenu global du travail par rapport au revenu national net.

Facteur résiduel: le taux de croissance moyen des facteurs travail et capital physique ont été multipliés par les coefficients de pondération correspondants et l'on a déduit la différence entre le chiffre obtenu et le taux de croissance du produit intérieur net. Il s'avère que de petites variations des coefficients de pondération n'affecte pas notablement le résultat.

Coefficient de capital: on a utilisé un coefficient moyen de capital de 2.5 pour 1950 afin d'obtenir une estimation de l'état initial du stock de capital physique par rapport au produit intérieur net. L'adoption d'un coefficient initial de 3.0 aurait livré pratiquement les mêmes coefficients de capital à la fin de la période considérée; le stock initial de capital physique ne représente qu'un quart du stock final.

Tous les taux de croissance moyens ont été obtenus en considérant des fonctions exponentielles.



QUATRIEME PARTIE

POSSIBILITES DE CONCRETISATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS (D'INFRASTRUCTURE) ET LEUR FINANCEMENT	171
I <u>Fonctions, caractéristiques, approvisionnement et mesure des investissements publics (ou d'infrastructure)</u>	171
. Fonctions	171
. Caractéristiques	172
. Approvisionnement	174
. Mesure	175
II <u>Passé et présent de la politique d'investissements publics</u>	176
. Principaux accents de la politique 1950-1977	176
. La situation présente et le proche avenir (1977-1980)	184
. Causes de l'évolution actuelle	191
III <u>Une politique d'investissements publics conforme à la situation et aux besoins économiques</u>	196
. Remarques préliminaires	196
. La politique d'investissements publics et l'emploi	197
. La politique d'investissements publics et la croissance équilibrée de l'économie	200
. Implications pour la politique à suivre	205
IV <u>Les domaines d'investissements publics</u>	209
. Les chemins de fer	210
. Les routes nationales et principales	212
. Autres moyens de transport	214
. Energie	215
. Les PTT	218
. Epuration des eaux	219
. Milieu vital	221
. Education et santé	222

V	<u>Le financement des investissements publics</u>	222
.	Limites de l'endettement public	223
.	Financement des investissements publics par les recettes courantes	230
VI	<u>Conclusion</u>	237



QUATRIEME PARTIE

POSSIBILITES DE CONCRETISATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS
(D'INFRASTRUCTURE) ET LEUR FINANCEMENTI Fonctions, caractéristiques, approvisionnement et mesure des investissements publics (ou d'infrastructure)Fonctions

- 223 La science économique reconnaît habituellement quatre fonctions aux investissements publics ou d'infrastructure. Premièrement et surtout, ils sont indispensables à la *croissance économique*. A l'instar des investissements privés, ils impliquent donc la renonciation à une consommation immédiate d'une partie des ressources disponibles au profit d'un niveau de vie supérieur à l'avenir. En principe cependant, ils se distinguent fondamentalement des investissements privés parce qu'ils ne contribuent pas directement à l'extension ou à la rationalisation des capacités productives de l'économie, à savoir des entreprises, mais favorisent seulement *indirectement* ces dernières par une augmentation des capacités de production dans d'autres domaines ou entreprises que ceux où les investissements ont été effectués. En d'autres termes, l'investissement d'infrastructure type produit des bénéfiques "externes" qui accroissent la productivité des investissements privés. Il faut noter toutefois que certaines dépenses d'infrastructure, en particulier dans les domaines de la culture, des loisirs et des sports, ne constituent pas ainsi des biens intermédiaires indispensables à la production de biens et services, mais donnent lieu à des équipements dont peuvent jouir directement les consommateurs, favorisant ainsi également le mieux-être de la collectivité.
- 224 Deuxièmement, en raison de leur influence sur le niveau de l'activité économique et de l'emploi, les investissements publics sont avec les autres types de dépenses publiques (courantes et

de transfert) un instrument qui peut en principe être engagé pour une *politique budgétaire conforme à la conjoncture*.

Troisièmement, de par leur aptitude à contribuer à la croissance économique, ils peuvent aussi être utilisés pour assurer une *croissance économique régionalement équilibrée*. Cependant, cet engagement de l'infrastructure au service de la politique régionale repose encore dans l'état actuel des connaissances sur un certain nombre d'hypothèses non confirmées et s'avère en conséquence très délicate à engager.

Quatrièmement et enfin, l'infrastructure a une *incidence sur la distribution du revenu et de la richesse* entre les individus, les régions et les secteurs. Dans ce domaine également, et tout particulièrement dans celui de la distribution entre les individus, il est extrêmement difficile d'établir une image correcte de sa véritable incidence redistributive. C'est pour quoi, même si elle est théoriquement concevable, toute politique délibérée dans ce sens risque de manquer son but, voire d'avoir des effets indésirés.

Caractéristiques

- 225 L'infrastructure se distingue du capital de production privé par un certain nombre de caractéristiques technico-économiques que l'on retrouve combinées de diverses manières selon les objets. Relevons pour l'essentiel que du côté de l'offre, l'infrastructure est le produit d'*investissements* qui portent le plus souvent leurs fruits sur une très longue période et qui, dans certains cas, ne peuvent être réalisés que sous la forme d'unités importantes. Cette "indivisibilité" de l'offre se caractérise par des coûts fixes de réalisation relativement importants alors que les coûts variables d'exploitation sont relativement faibles, ce qui permet, le cas échéant, de servir un grand nombre d'utilisateurs pour un coût supplémentaire minime. Du côté de la demande, l'infrastructure ne se prête souvent pas à l'ap-

plication du principe d'équivalence: ou bien le prélèvement d'un prix en tant que contribution individuelle directe au service reçu est trop onéreux ou techniquement impossible, ou bien les Autorités peuvent décider pour des motifs allocatifs ou redistributionnels de fournir le service gratuitement ou à un prix inférieur à la valeur de la prestation fournie.

- 226 Si les investissements *matériels* consentis pour les transports et communications, l'énergie, l'instruction et la recherche, la santé, l'alimentation en eau, ainsi que pour la protection de l'environnement (épuration des eaux, incinération des ordures, etc.) relèvent sans doute possible de l'infrastructure, d'autres investissements, en particulier ceux pour la culture, les loisirs, les sports, l'administration, la justice, la police et la défense nationale ne peuvent y être assimilés sans restriction. Leur caractère d'investissement dont les fruits devraient porter sur un grand nombre d'années et favoriser ainsi la croissance économique est beaucoup moins évident sans être pourtant totalement absent (un niveau adéquat de justice ou d'ordre est également indispensable à la croissance économique).
- 227 Inversement, sous l'influence déterminante des comptabilités privées et nationales, les dépenses courantes de personnel et de fonctionnement dans les domaines de l'éducation, de la recherche et de la santé sont considérées comme des dépenses de consommation parce qu'elles rémunèrent des prestations fournies dans la même période. Et pourtant, une partie importante d'entre elles est favorable voire indispensable à la croissance. Bien qu'*immatérielles*, puisque portant sur le *capital humain et le savoir-faire*, ces dépenses répondent donc aussi aux caractéristiques des investissements. En conséquence, elles devraient être prises en considération comme tel, du moins pour la part d'entre elles qui est vraiment utile à cette fin.

Approvisionnement

- 228 En règle générale, l'approvisionnement du pays en infrastructure relève du domaine d'activité de l'Etat. Que celui-ci assure leur réalisation par le biais de l'industrie privée (autoroutes) ou qu'il la crée lui-même (approvisionnement en eau, gaz et électricité par les services industriels), il y a fondamentalement deux moyens de mettre l'infrastructure à disposition des usagers: d'une part, elle peut leur être remise gratuitement et financée indirectement par l'impôt ou l'emprunt: d'autre part, elle peut totalement ou partiellement être financée par les usagers eux-mêmes qui doivent alors s'acquitter d'un prix fixé selon les conditions d'allocation optimale supportant le principe d'équivalence, ou qui en déroge pour prendre en considération d'autres objectifs (prix administrés ou politiques).
- 229 Cependant, même si cela est profondément ancré dans les habitudes ou les conceptions politiques, *l'approvisionnement du pays en infrastructure ne doit pas inévitablement être assuré et financé par l'Etat*. En particulier dans le second cas où le financement peut être assuré par des contributions directes des utilisateurs, il est parfaitement possible d'envisager non seulement une production privée, mais également un approvisionnement privé par le truchement d'une entreprise fondamentalement analogue à toute entreprise de marché. De même, un approvisionnement privé peut être conçu lorsque le financement ne peut pas être pour quelque raison que ce soit entièrement assuré par les contributions directes des usagers, et nécessite en conséquence une participation publique pour combler le déficit.
- 230 Dans tous les cas cependant, le caractère de service à la collectivité de l'infrastructure empêche l'abandon complet de son approvisionnement au marché. La nécessité d'un standard de qualité ou de sécurité, ou encore la volonté politique de poursuivre simultanément d'autres objectifs requièrent au moins une action de réglementation et un pouvoir de contrôle de la part de l'Etat,

ou alors une action commune sous la forme d'entreprises mixtes dirigées et/ou financées communément par le secteur privé et l'Etat.

- 231 Ainsi, même si cette étude porte sur les investissements *publics* d'infrastructure, *il faudra toujours garder à l'esprit* - et nous aurons l'occasion de le rappeler ultérieurement - *qu'une part des investissements d'infrastructure pourrait parfaitement être déléguée à des entreprises privées ou mixtes*. Faut-il préciser cependant que même si la science économique justifierait souvent de le faire afin d'assurer une utilisation plus efficiente des ressources, la décision d'y recourir gardera toujours un aspect politique important en vertu du désir de poursuivre des objectifs spécifiquement politiques, notamment de redistribution.

Mesure

- 232 Une dernière difficulté majeure rencontrée dans toute étude sur l'infrastructure réside dans la mesure des efforts entrepris dans ce domaine. Contrairement à la contribution de l'économie privée au niveau de vie matériel de la communauté qui peut être évaluée selon sa valeur de marché, les prestations de l'infrastructure remises gratuitement à leurs utilisateurs le sont selon le coût comptable de leur réalisation. Or, cette manière de procéder ignore de nombreux problèmes conceptuels, l'un des plus significatifs étant sans doute l'absence de lien fixe entre la dépense effectuée et la valeur attribuée par la collectivité à cette dépense. En conséquence, même s'il est en général très difficile de préciser dans quel sens et de combien il faudrait les corriger, il ne faut jamais perdre de vue que tout examen quantitatif des dépenses publiques d'infrastructure repose essentiellement sur des données statistiques qui ne sont pas satisfaisantes conceptuellement.
- 233 Au vu de ces diverses et importantes difficultés conceptuelles et statistiques et de ses moyens limités, le Groupe d'experts

s'est contenté de travailler avec les données statistiques traditionnelles des dépenses d'infrastructure matérielle et, conformément au mandat reçu, s'est limité aux deux aspects de la politique d'infrastructure qui sont actuellement de loin les plus significatifs sur le plan économique, à savoir son *incidence sur la croissance économique et sur l'emploi.*

II Passé et présent de la politique d'investissements publics

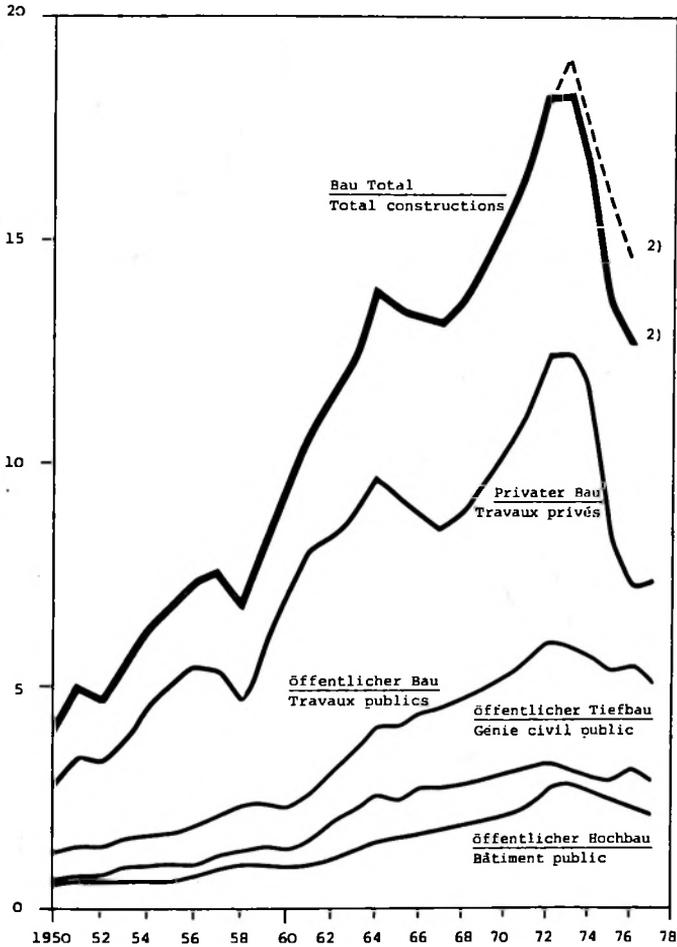
Principaux accents de la politique 1950-1977

- 234 Les principaux accents de la politique d'investissements publics 1950-1977 ressortent des graphiques 10 et 11 et du tableau 11. Etablis sur la base des enquêtes du Délégué aux questions conjoncturelles et des statistiques financières, ils illustrent respectivement les investissements de construction et les investissements totaux (construction et équipements) de l'ensemble des collectivités et exploitations publiques. Même si ces deux sources de données ne sont pas comparables, elles devraient donner une image assez semblable parce que les travaux publics représentent approximativement les trois quarts des investissements publics et parce que les dépenses publiques d'équipement sont largement fonction des dépenses de construction.
- 235 Remarquons que l'incidence du secteur public sur la formation de capital fixe dépasse le cadre strict de leurs investissements propres et se manifeste également par le biais de leurs contributions à des investissements d'autres organismes (transferts). A ce titre toutefois, seuls les transferts à des tiers doivent être pris en considération. En effet, même si les contributions publiques à des investissements d'autres collectivités ou exploitations publiques modifient considérablement la répartition du financement des investissements sur le plan statistique, elles n'influencent pas le volume total des investissements publics.

Abbildung 10 Entwicklung der öffentlichen ¹⁾ und der privaten Bauinvestitionen 1950-77

Graphique 10 Evolution des investissements de construction publics ¹⁾ et privés 1950-77

Real, in Mrd Fr. zu Preisen von 1970 - Réel, en mrd de Fr aux prix de 1970



1) Ohne Unterhalt- und Militärausgaben; Sans dépenses d'entretien et militaires

2) durchgezogene Kurve - Quelle: Erhebung des Delegierten für Konjunkturfragen
gestrichelte Kurve - Quelle: Nationale Buchhaltung

trait plein: selon enquête du Délégué

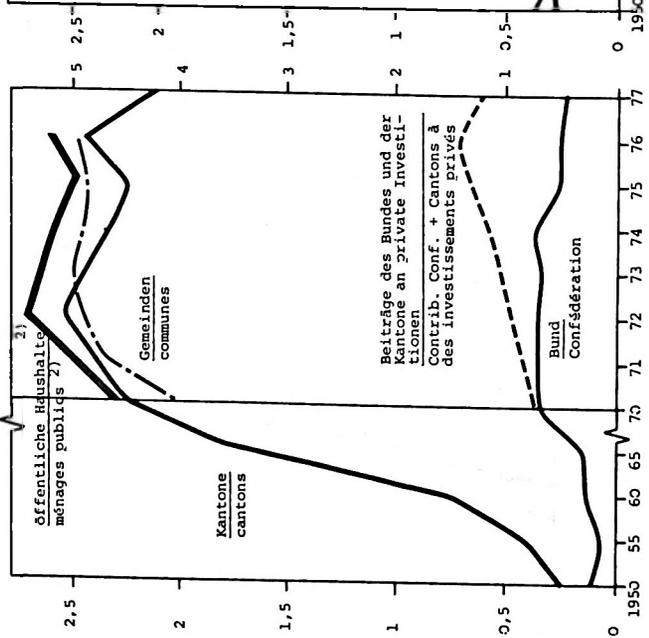
traitillé; selon comptabilité nationale

Quellen: Nationale Buchhaltung; Erhebung des Delegierten für Konjunkturfragen

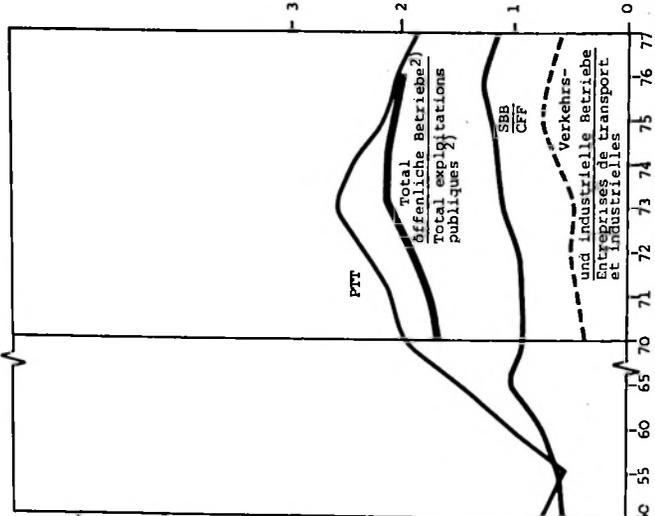
Sources: Comptabilité nationale; Enquête du Délégué aux questions conjoncturelles

Abbildung 11 Entwicklung der Investitionen der öffentlichen Haushalte und der öffentlichen Betriebe 1950 (1970)¹⁾ - 1977
 Graphique 11 Evolution des investissements des ménages et principales exploitations publiques 1950 (1970)¹⁾ - 1977

11.1. Öffentliche Haushalte - Ménages publics



11.2. Öffentliche Betriebe - Exploitations publiques



1) Einige Daten sind nur ab 1970 verfügbar; quelques données ne sont disponibles que dès 1970

2) Rechte Skala, ohne Beiträge des Bundes und der Kantone an private Investitionen; Echelle de droite, sans contrib. Conf. + Cantons à des investissements privés

Quellen: Öffentliche Finanzen der Schweiz; Kantonsfinanzen

Sources: Finances publiques de Suisse; Cantonsfinanzen

Tableau 11 Taux de croissance réel moyen en % des investissements publics, du produit intérieur brut et de la population résidante

Maître d'oeuvre		Périodes		1950-1972				72-77 (6)
				50-72	50-60	60-65	65-72	
Constructions publiques		7,2	6,2	12,0	5,4	-3,1		
Ménages publics	Ensemble	.	.	.	.	-1,0 ¹⁾	
	Confédération	5,2	2,5	0,7	12,6	-7,9		
	Cantons	11,1	11,3	18,9	5,6	-4,0		
	Communes	.	.	.	.	0,2 ¹⁾	
Exploitations publiques	Total	.	.	.	.	1,2 ¹⁾	
	PTT	5,5	3,6	7,3	6,8	-4,9		
	CFF	2,4	2,8	6,7	-1,0	4,0		
	Autres entreprises de transport et industr.	.	.	.	.	7,4 ¹⁾	
Investissements publics		.	.	.	.	-0,4 ¹⁾	
Produit intérieur brut		4,6	2,1	5,2	4,0	-0,5		
Population résidante		1,3	1,3	1,9	1,0	-0,06		

. Données non disponibles;

1) 1976, 1977 non encore disponible

Sources: Finances publiques en Suisse; Enquête du Délégué aux questions conjoncturelles; Comptabilité nationale; Annuaire statistique de la Suisse

236 La période de croissance de l'économie suisse s'est caractérisée par une *expansion plus que proportionnelle des dépenses d'infrastructure*. Entre 1950 et 1972, alors que le produit intérieur brut réel s'est accru annuellement en moyenne de 4,6 %, les constructions publiques ont augmenté de quelque 7,2 % en

moyenne annuelle, soit à un rythme à peine supérieur à celui des constructions privées. Cette croissance a été quasi ininterrompue et relativement régulière. A l'instar de la croissance économique, l'expansion a été tout particulièrement rapide entre 1960 et 1965; par contre, bien qu'encore plus rapide que celle du produit intérieur, elle a fléchi entre 1965 et 1972, vraisemblablement parce que très affectée par la rapide augmentation des prix intervenue dès 1970.

- 237 Puis, l'inflation, le souci de lutter contre la surchauffe et les excédents de dépenses croissants des ménages et exploitations publiques, ainsi que l'apparition de surcapacités dans certains domaines ont contraint les Autorités de freiner dès 1973 l'expansion de leurs investissements et même de les réduire. Bien que beaucoup moins fortement que le secteur privé, elles contribuèrent ainsi à engendrer la récession qui éclata en 1975. Entre 1973 et 1975, soit en trois ans seulement, les travaux publics ont diminué de près de 10 % en valeur réelle. Ce recul a été stoppé en 1976 sous l'impulsion des mesures de relance dont ils ont été le principal instrument, mais a de nouveau repris en 1977 ainsi que nous le verrons encore ultérieurement.
- 238 Malgré le nombre élevé de données non disponibles, le graphique 11 et le tableau 11 nous donnent encore des indications très significatives sur les principaux artisans de l'infrastructure du pays. Avec environ 3,3 milliards de francs (en termes monétaires) chacun en 1976, *les cantons et les communes sont de loin les deux principaux réalisateurs*, suivis par les PTT avec 1,4 milliard, les CFF avec 0,9 milliard, les entreprises de transports et industrielles des cantons et communes avec 0,5 milliard et enfin la Confédération avec 0,3 milliard.
- 239 Si l'on admet que dès 1950 les dépenses d'investissement des communes ont évolué approximativement comme celles des cantons, cantons et communes ensemble apparaissent encore mieux comme

les principaux artisans de la mise en place de l'infrastructure du pays. En effet, entre 1950 et 1972 les cantons ont accru leurs investissements de 25 fois en termes nominaux et de 11 fois en termes réels, alors que la Confédération par exemple les accroissait respectivement de 8 et 3 fois.

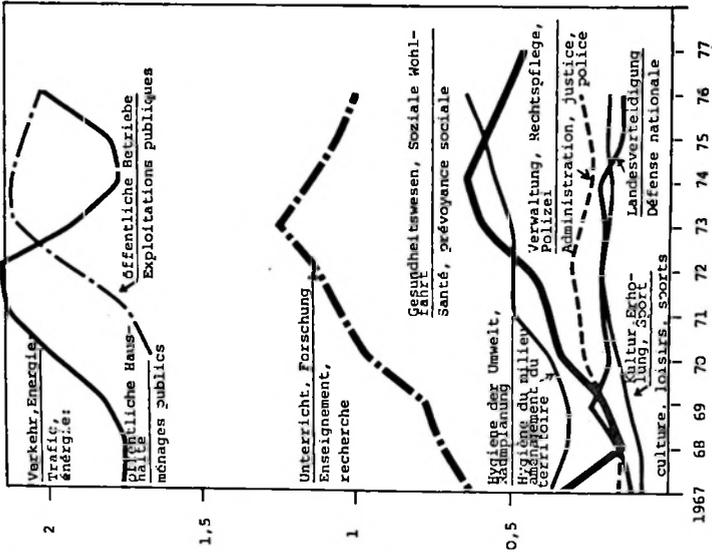
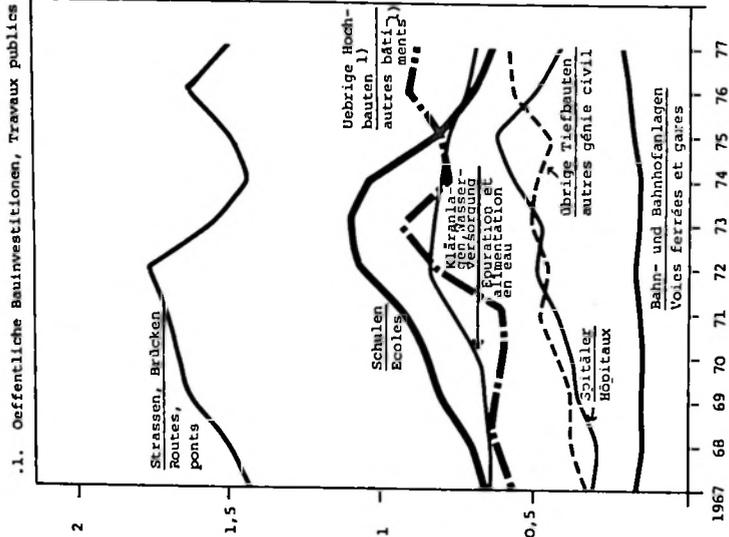
240 Toutefois, cette image fondée sur la répartition des tâches selon le maître de l'ouvrage *reflète très mal le rôle joué par la Confédération dans le financement de ces investissements*. Au début des années septante, elle finançait en effet indirectement notamment près de 30 % des investissements des cantons et des communes, et cette contribution s'est accrue entre 1950 et 1972 pratiquement dans les mêmes proportions que les investissements de ces derniers.

241 L'importance absolue et relative des principaux domaines d'investissement des collectivités publiques, ainsi que leur évolution au cours de ces dix dernières années sont illustrées dans le graphique 12 sur la base des données des enquêtes du Délégué aux questions conjoncturelles et des statistiques financières des ménages et exploitations publiques. Même si ces deux sources d'information ne sont pas vraiment comparables, en particulier parce que les rubriques sont en partie dissemblables, elles permettent un recoupement des indications. Concernant l'importance absolue et relative des différentes tâches, il faut relever la prépondérance du groupe trafic et énergie dans lequel la construction des routes occupe la principale place. Suivent l'enseignement et la recherche, puis la santé et l'hygiène du milieu (avant tout l'épuration des eaux).

La croissance annuelle moyenne de ces domaines au cours de la dernière phase d'expansion rapide, à savoir entre 1967 et 1972-1974 selon le domaine est sans doute plus significative encore. Bien que cela ressorte mal du graphique, il apparaît que c'est le secteur de loin le plus important, celui du trafic et de l'énergie, qui a connu la croissance la plus lente,

Abbildung 12 Entwicklung einzelner Teilaggregate der öffentlichen Investitionen 1967-1977

Graphique 12 Evolution de différentes catégories d'investissement 1967-1977



1) Ohne Militärbauten; sans les constructions militaires

2) 1977 nicht verfügbar; 1977 non disponible

Quellen: Erhebung des Delegierten für Konjunkturfragen; Öffentliche Finanzen der Schweiz
Sources: Enquête du Délégué aux questions conjoncturelles; Finances publiques en Suisse

suivi par l'hygiène du milieu; à savoir deux domaines soumis à un programme à long terme et coordonnés au niveau fédéral. La situation est différente pour les domaines de l'enseignement, de la recherche et de la santé. Le besoin de rattrapage qui s'y était fait sentir dès le milieu des années soixante a incité les Autorités à produire un effort tout particulier, mais cet effort n'a cependant guère été coordonné entre les différents responsables et a conduit à la création de certaines sur-capacités. Enfin la construction de bâtiments administratifs a quant à elle connu une expansion intermédiaire.

- 242 Le graphique 12 met aussi en évidence l'évolution de ces différents domaines dans la récession et la relance. Sans qu'il soit aisé de préciser si la diminution de certains investissements intervenue entre 1972 et 1974 est le fruit d'une volonté délibérée des Autorités de lutter contre la surchauffe ou au contraire la conséquence de la situation économique du moment, il apparaît que certains secteurs comme ceux du trafic et de l'énergie (resp. routes et ponts), de l'enseignement et de la recherche (resp. école), santé (resp. hôpitaux) se sont fortement contractés, alors que d'autres n'ont que très modérément varié.

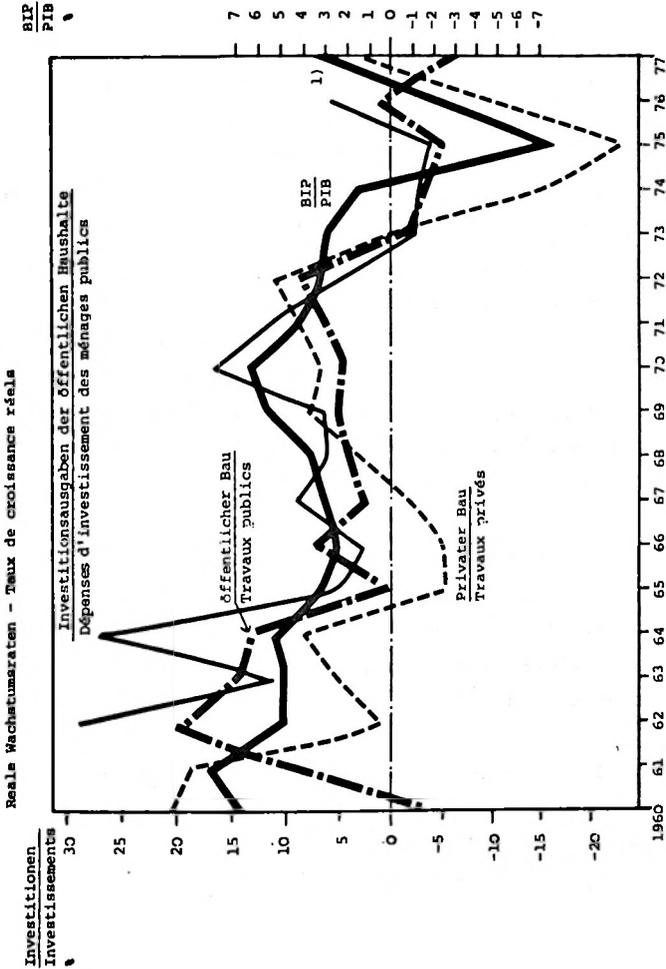
De plus, parmi ceux qui ont le plus diminué, il est encore possible de distinguer un premier groupe formé de l'enseignement et de la recherche et de la santé qui n'a cessé de décroître jusqu'à 1977 parce que cela répondait à la nouvelle évaluation des besoins et/ou parce qu'il se prêtait mal à une politique de relance, et un second groupe formé principalement des routes et des travaux regroupés dans la catégorie "autres travaux" du bâtiment et du génie civil qui a au contraire été utilisé pour appliquer les programmes de relance en 1976.

- 243 Enfin, en ce qui concerne *le très important lien entre les investissements publics et la conjoncture*, il ressort du graphique 13, qui illustre l'évolution des taux de croissance des investissements publics et du produit intérieur brut pour la période 1960-1977, que *les investissements publics ont toujours eu un comportement pro-cyclique marqué*, à l'exception de 1976 où les programmes de travaux publics ont contribué au soutien de l'activité économique. Pour la période récente qui nous intéresse le plus, il apparaît en effet que la croissance des investissements publics s'est accélérée durant les années de haute conjoncture 1968-1973 et que leur recul dès 1973 a contribué à l'éclatement de la crise économique. Les objectifs de stabilité et de croissance économiques ont donc en règle générale été dominés par d'autres considérations, en particulier d'équilibre financier.

La situation présente et le proche avenir (1977-1980)

- 244 La perception de la situation présente et du proche avenir soulève d'énormes difficultés. Aux problèmes conceptuels généraux rencontrés précédemment s'ajoute toute une série de difficultés liées à la mise en évidence statistique du présent immédiat et aux prévisions. Des informations plus ou moins précises et fiables peuvent tout de même être glanées des deux sources utilisées précédemment.
- 245 Au niveau des collectivités et exploitations publiques, les principales sources d'information sont leurs budgets pour l'année 1978, leurs plans financiers, ainsi qu'une enquête ponctuelle à laquelle l'Administration fédérale des finances a procédé à la fin de 1977. Ces diverses sources laissent cependant à désirer à divers titres. *Le budget* est de par nature un document imprécis, notamment parce qu'il est lui-même établi sur la base du budget de l'année en cours, à savoir bien avant que les résultats et même parfois la tendance de l'année en cours soient connus. Ce fait est tout particulièrement

Abbildung 13 Öffentliche Investitionen und Konjunktur 1960-1977
 Graphique 13 Investissements publics et conjoncture 1960-1977



1) Schätzung; Estimation

Quellen: Erhebung des Delegierten für Konjunkturfragen; Öffentliche Finanzen der Schweiz, Nationale Buchhaltung
 Sources: Enquêtes du Dôlôfuf aux questions conjoncturelles; Finances publiques en Suisse; Comptes nationaux

important pour 1978 parce que les comptes de l'année 1977 ont financièrement beaucoup mieux bouclé que prévu, ce qui aurait vraisemblablement conduit à l'élaboration d'un budget un peu différent pour 1978 si cela avait été connu. En déduire que des montants plus importants auraient été consacrés aux investissements est cependant impossible.

- 246 Dans la mesure où les collectivités publiques en établissent un, les *plans financiers* constituent une base encore moins fiable que les budgets, notamment parce qu'ils reposent sur des prévisions à court et moyen termes nécessairement très fragiles de croissance économique, d'inflation et de recettes fiscales. Cette remarque est tout particulièrement significative pour les plans financiers disponibles qui ont été élaborés - et dans la plupart des cas non remis à jour depuis - entre 1975 et 1977, c'est-à-dire dans une phase d'évolution particulièrement incertaine de l'économie suisse et de crise des finances publiques. Si la tendance qui s'est dessinée depuis deux ans à un bouclement financier des comptes plus favorable que prévu se confirme, il est certain que les plans financiers seront corrigés, bien que d'une façon plus prudente que dans le passé, dans le sens d'une augmentation plus rapide des dépenses. A ces difficultés inhérentes à tout document prévisionnel s'ajoute celle que les budgets ou plans financiers des collectivités publiques suisses ne contiennent souvent pas de tableau récapitulatif des dépenses selon les deux classifications fonctionnelles et surtout économiques indispensables à la comparaison des données et à l'analyse économique. Le Groupe d'experts relève la nécessité pour la politique conjoncturelle d'une publication rapide des budgets et des plans financiers des principales collectivités et exploitations publiques sur une base uniformisée et appropriée à l'analyse économique.

Tableau 12 Evolution des dépenses publiques d'investissement
1976-1980 selon les budgets et plans financiers
En mio de francs aux prix courants et taux de
croissance en %

	Ménage et exploitations fédérales				Cantons	Total Confédé- ration et cantons	Communes ¹⁾
	Confédé- ration	PTT	CFF	Total			
Comptes 1976	344	1358	865	2567	3266	5833	894
Comptes 1977	327	1279	817	2423	2962	5386	.
Variation en % C77/C76	-5,0	-5,8	-5,5	-5,6	-9,3	-7,7	.
Budget 1977	373	1557	878	2808	3180	5988	653
Budget 1978	352	1353	794	2499	2949	5448	589
Variation en % B78/B77	-5,7	-13,1	-9,6	-11,1	-7,3	-9,0	-9,8
Variation en % B78/C77	7,6	5,7	-2,9	3,1	-0,4	1,2	.
Plan financier 79	387	1395	750	2532	.	.	.
Variation en % PF79/B78	9,9	3,1	-5,5	1,3	.	.	.
Plan financier 80	387	1415	650	2452	.	.	.
Variation en % PF80/PF79	0,0	1,4	-13,3	-3,2	.	.	.

. Données non disponibles

1) 25 communes avec 1,3 mio d'habitants

Sources: Enquête de l'Administration fédérale des finances janvier 1978,
Budgets et Plans financiers de la Confédération, des PTT et
CFF

247 Les données financières les plus significatives et comparables susceptibles d'illustrer la politique d'investissement présente et future ont été réunies dans le tableau 12. Il en ressort pour 1978 un recul généralisé et marqué (environ 10 % en valeur nominale avec une légère hausse des prix) des investissements de l'ensemble des principales collectivités et exploitations publiques. A noter que la comparaison du budget 1978 avec les

comptes 1977 témoigne d'une diminution nettement plus faible parce que le montant des investissements prévu pour 1977 n'a pas pu être entièrement réalisé durant l'année. En 1979 et 1980, l'activité d'investissement devrait tout au plus se stabiliser au niveau fédéral, la croissance légère des investissements de la Confédération et des PTT étant approximativement compensée par une sévère contraction des investissements des CFF. Dans la mesure où elles ont encore une validité, les données des plans financiers disponibles pour les cantons permettraient de s'attendre à une stabilisation, voire une légère reprise en 1979, mais à une nouvelle tendance à un fléchissement en 1980. Toutefois, l'expérience démontre que les décisions en matière de dépenses publiques, et tout particulièrement en matière de dépenses d'investissement, sont très sensibles aux changements de tendance de la situation économique et des recettes fiscales; en conséquence il ne faut attribuer qu'une valeur indicative très approximative à ces tentatives d'extrapolation sur deux ou trois ans.

248 Bien qu'ils ne touchent pas les investissements en équipement pourtant importants, notamment dans les exploitations publiques, les résultats des enquêtes du Délégué aux questions conjoncturelles sur l'activité dans l'industrie de la construction (tableau 13) confirment les tendances relevées précédemment. Après une reprise en 1976 à la suite des différents programmes de relance, l'ensemble des travaux publics, (non compris les travaux militaires, mais y compris les travaux des chemins de fer et usines électriques privés) s'est contracté à nouveau de 6,3 % en termes réels en 1977 et devrait se contracter encore une fois de quelque 10 % en 1978, si l'on se fonde sur les projets de travaux qui ont été annoncés pour cette année et si l'on admet le même taux de réalisation entre travaux exécutés et projetés que pendant les années antérieures (environ 87 %).

Tableau 13 Evolution des investissements publics de construction¹
1976-1980 selon les enquêtes du Délégué aux questions
conjoncturelles

Réel, en mia de francs aux prix de 1976

	1976	1977	1978	1979	1980
<u>Programme multiannuel</u>					
- en mia de fr	.	9,9	10,2	9,1	8,1
- variation en % par rapport à l'année précédente	.	.	3,2	-11,0	-10,9
<u>Projets de construction</u>					
- en mia de fr	9,0	8,6	7,6	.	.
- variation en % par rapport à l'année précédente	9,3	-5,3	-11,7	.	.
- en % du progr. multiannuel	.	86,9	74,6	.	.
<u>Constructions exécutées</u>					
- en mia de fr	7,9	7,4	6,6 ²⁾		
- variation en % par rapport à l'année précédente	3,8	-6,4	-10,6 ²⁾		
- en % des projets de construc- tion (taux de réalisation)	87,0	86,0	87,0 ²⁾		

. Données non disponibles

1) non compris travaux militaires, mais y compris chemins
de fer et usines électriques privés;

2) estimation si taux de réalisation de 87 %

Sources: Enquêtes du Délégué aux questions conjoncturelles

249 Cette tendance à une contraction des investissements publics de construction ressort également de l'enquête à laquelle le Délégué aux questions conjoncturelles a procédé en 1976 sur les travaux publics et les commandes publiques à l'artisanat prévus pour la période 1977-1981 (programme multiannuel). Le tableau 14 met en évidence que le volume total de travaux

Tabelle 14 Mehrjahresprogramme 1969-1976 der öffentlichen Bauten¹⁾ und der Aufträge an Industrie und Gewerbe

Tableau 14 Programmes multiannuels 1969-1976 des travaux publics¹⁾ et des commandes des pouvoirs publics à l'industrie et l'artisanat

Zu Preisen von 1976; Index 1973 = 100

Aux prix de 1976; indice 1973 = 100

	1969	1973	1976	
Strassen, Brücken	108	100	125	Routes, ponts
(davon Nationalstrassen)	126	100	153	(dont routes nationales)
Bahn- und Bahnhofanlagen ²⁾	58	100	147	Voies ferrées et gares ²⁾
Wasserversorgung, Kläranlagen, Kanalisationen	91	100	94	Approv. en eau, épuration des eaux, canalisations
Uebrige Tiefbauten ³⁾	105	100	110	Autres génie civil ³⁾
<u>Total Tiefbau</u>	100	100	117	<u>Total génie civil</u>
Verwaltungsgebäude	83	100	69	Bâtiments administratifs
Schulen	89	100	67	Ecoles
Spitäler, Pflegeanstalten	124	100	83	Hôpitaux, asiles
Uebrige Hochbauten	75	100	80	Autres bâtiments
<u>Total Hochbau</u>	87	100	76	<u>Total bâtiments</u>
<u>Total öffentlicher Bau</u> ⁴⁾	94	100	97	<u>Total travaux publics</u> ⁴⁾
Material Aufträge	80	100	107	Commandes de matériel

1) Mit Militärausgaben und privaten Bahnen und Elektrizitätswerke;

2) Mit privaten Bahnen;

3) Mit Elektrizitätswerken;

4) Mit privaten Bahnen und Elektrizitätswerke.

1) Y compris dépenses militaires et chemins de fer et usines électriques privées;

2) Avec chemins de fer privés;

3) Avec usines électriques privées;

4) Avec chemins de fer et usines électriques privées.

Quelle: Erhebung des Delegierten für Konjunkturfragen.

Source: Enquête du Délégué aux questions conjoncturelles.

publics prévus, y compris les travaux militaires et de chemins de fer et d'usines électriques privés, était en termes réels près de 3 % inférieur à celui prévu en 1973, ce qui implique un recul très sensible de la part des travaux publics au produit national. A noter cependant que le volume des travaux considérés comme prêts (plans détaillés établis et terrain disponible) est en augmentation de 13 % par rapport à 1973 ce qui pourrait permettre de s'attendre à un degré de réalisation élevé dès les premières années. Cette possibilité semblerait d'ailleurs confirmée par la quantification de l'échelonnement annuel des travaux reproduite dans le tableau 13 ; toutefois, il ne faut pas oublier en interprétant le recul des années 1979 et 1980 que de nouveaux besoins apparaîtront au fil des années. Aucun indice ne nous permet cependant de préciser maintenant déjà dans quelle proportion ils combleront le recul constaté. Par contre, les commandes de matériel qui représentent environ un quart des dépenses totales d'investissement devraient s'accroître de quelque 7 %, ce qui témoigne également d'un changement de structure dans le sens d'une augmentation de la part relative des dépenses de matériel dans les investissements publics.

250 Le tableau 14 donne également quelques indications très utiles sur l'évolution respective des grands groupes de travaux. Il apparaît notamment que les travaux de génie civil et tout particulièrement les routes et ponts sont en forte augmentation (17 %) alors que le bâtiment, et tout particulièrement les écoles et bâtiments administratifs, reculent de près d'un quart.

Causes de l'évolution actuelle

251 Ainsi, après plus de 25 ans de croissance rapide et relativement régulière des investissements d'infrastructure, la Suisse enregistre depuis 1973 un recul non moins rapide de ces investissements, recul qui n'a été interrompu que passagèrement en 1976 grâce aux trois programmes d'investissement et à celui d'aide en matière d'investissement. Bien que très grossièrement

parce que les informations des petites et moyennes communes ainsi que des exploitations publiques cantonales et communales font défaut, on peut estimer sur la base des budgets que le *niveau des investissements des collectivités et des exploitations publiques sera en 1978 approximativement équivalent à celui de 1970*, ce qui implique en termes réels un recul de quelque 15 % par rapport au niveau le plus élevé de 1972/73.

- 252 Les causes de ce recul des investissements d'infrastructure sont essentiellement celles de la récession économique et de la crise des finances publiques que le Groupe d'experts a examinées dans son rapport 1977/78. Elles sont à la fois d'ordre conjoncturel et structurel. Sur le plan *conjoncturel*, l'inflation d'abord, puis la récession ensuite ont provoqué une rapide augmentation des excédents de dépenses des collectivités publiques, ce qui a poussé les Autorités à procéder à un contrôle sévère de leurs dépenses et à des mesures d'austérité. Or, parmi les dépenses publiques, les dépenses d'investissement sont pratiquement les seules dont les montants ne relèvent pas de textes légaux, et présentent en conséquence une certaine flexibilité. C'est pourquoi, même si l'on était en général conscient qu'il faudrait l'éviter, en raison des conséquences néfastes à moyen et long termes, elles ont tout de même subi une part importante du fardeau des économies.
- 253 Le gonflement de l'endettement consécutif aux déficits a constitué un facteur de concernement propre parce qu'une part croissante des dépenses publiques devait être consacrée à son service et parce que certaines collectivités craignaient de ne pas pouvoir obtenir le crédit nécessaire. En outre, il est possible que des accumulations d'échéances d'emprunts contractés il y a un certain nombre d'années aient imposé à certaines collectivités des restrictions supplémentaires quant à une demande additionnelle d'argent frais, et les aient incitées à se concentrer sur les seuls besoins de conversion.

254 Une attention toute particulière doit être portée à l'incidence des trois programmes d'investissement et de celui d'aide en matière d'investissement des années 1975 et 1976. Sans qu'il soit aisé de quantifier avec précision leur effet global, deux constatations semblent pouvoir être faites. D'une part, des mesures de relance ont sans aucun doute agi dans le sens désiré. Répartis sur la fin de 1975, 1976 et dans une certaine mesure encore sur 1977, les quelque 5 milliards de dépenses effectuées au titre de la relance par les collectivités publiques - et pour la moitié environ par la Confédération - représentent près de 20 % des dépenses totales d'investissement public réalisées durant cette période. Même si elles n'ont réussi à stopper le recul des investissements publics qu'en 1976, elles ont sérieusement contribué à atténuer l'insuffisance de demande engendrée par la contraction des investissements privés.

255 D'autre part, il apparaît cependant que ces programmes de relance n'ont pas influencé la tendance profonde des investissements. En effet, pour une part impossible à évaluer, mais vraisemblablement non négligeable, *ils ne se sont traduits que par un avancement de l'exécution de certains travaux et non par la réalisation de travaux supplémentaires, qui sans cela n'auraient pas pu être exécutés dans un proche avenir.* Cette constatation n'est d'ailleurs pas nouvelle et en rien particulière, mais elle met en évidence l'une des principales limites d'une politique de relance fondée sur les travaux publics. Si la reprise économique ne prend pas rapidement le relais du volume de travaux supplémentaires engendré par les mesures de relance, le trou qui apparaît lorsque les programmes n'ont plus d'effet contribue au prolongement du marasme.

256 Si l'on admet, ainsi que cela semble encore ressortir de la majorité des prises de position des Autorités, que la recherche de l'équilibre des comptes demeure l'objectif prioritaire des collectivités publiques, *il ne faut pas s'attendre à ce que les investissements publics, qui comme on l'a vu supportent un*

poids plus que proportionnel des sacrifices nécessités par cet objectif, *connaissent une reprise avant que cet objectif ne soit approximativement atteint*. Cette remarque souligne encore le caractère éminemment pro-cyclique de la politique d'investissement du secteur public démontré antérieurement.

- 257 Le deuxième type de cause de la récession mis en évidence dans le rapport de l'an dernier est d'ordre *structurel*. Le retournement dans l'évolution démographique consécutif à la modification de la politique des étrangers, et à leur reflux massif en raison de la récession, ainsi que la forte baisse du taux de croissance de la population suisse ont nécessité la révision des plans de construction de bâtiments. Cela fut tout particulièrement le cas dans les domaines de l'enseignement et de la santé, mais aussi dans une certaine mesure pour la construction publique de logements et de bâtiments administratifs.
- 258 Sans que le Groupe d'experts soit en mesure de le contrôler, il émet aussi l'hypothèse qu'une modification de la répartition des dépenses entre dépenses d'investissement et dépenses de consommation doit actuellement se produire consécutivement à la politique d'investissement forcée de la fin des années soixante et du début des années septante. En effet, la mise en service de nouveaux objets d'infrastructure, et tout particulièrement dans les domaines intensifs en travail comme ceux de la santé, de l'instruction et de l'administration, se traduit par un inévitable gonflement des dépenses courantes de l'Etat, et par conséquent, pour un montant de recettes donné, par une contraction des fonds disponibles à d'autres fins et notamment pour les investissements. L'examen des processus de décision en matière d'investissement démontre d'ailleurs que les frais d'exploitation futurs des investissements envisagés ne sont que très rarement pris en considération pour la décision, ce qui peut amener à choisir des pro-

jets moins coûteux à la construction et beaucoup plus à l'exploitation. Il ne sera alors plus possible d'éviter cette pression à la hausse sur les dépenses courantes, pression qui ne peut être prise en considération que par une hausse des recettes ou une contraction des dépenses d'investissement ou de transfert.

259 Enfin, relevons l'influence que peut avoir cette tendance observée depuis quelque temps d'un renforcement des mouvements de défense d'intérêts personnels ou locaux et à une certaine animosité populaire envers certains projets du secteur public. Il en est résulté une augmentation des difficultés administratives et politiques que les pouvoirs publics se doivent de lever avant de pouvoir commencer la réalisation de leurs projets. Le cas le plus typique est sans doute celui de la construction des centrales atomiques, mais les exemples abondent au niveau de la construction de certains tronçons d'autoroutes, de l'assainissement du trafic du centre des villes, de la construction de certains bâtiments et autres projets, même de faible importance. Ce phénomène explique en tout cas en partie pourquoi le taux de réalisation des projets de constructions publiques ne s'est guère amélioré ces dernières années malgré les réserves de capacité de production et l'existence d'une réserve de projets élaborés dans tous leurs détails et dont le financement était assuré. Cette remarque met en évidence une autre limite importante de l'efficacité d'une politique de relance par le biais de travaux publics: seule la tranche des projets envisageables à cette fin qui a déjà obtenu les autorisations nécessaires ou qui est la moins susceptible de soulever des oppositions peut être envisagée à cet effet.

III Une politique d'investissements publics conforme à la situation et aux besoins économiques

Remarques préliminaires

- 260 Le net et quasi continuuel recul des investissements de l'ensemble des collectivités et exploitations publiques qui s'est manifesté dès 1973 *devrait sans tarder retenir toute l'attention des Autorités fédérales et cantonales*. Il contredit en effet les exigences d'une politique d'investissements d'infrastructure conforme à la situation et aux besoins économiques tout particulièrement en matière de politique d'emploi présente et future et de politique de croissance.
- 261 Les développements de ce chapitre (III) et du suivant (IV) ne doivent cependant pas conduire à de fausses conclusions sur le rôle de l'Etat en la matière; deux éléments ne doivent en effet pas être omis. D'une part, le choix du volume adéquat d'investissements en général et d'investissements d'infrastructure en particulier ne peut pas exclusivement être déterminé de façon scientifique et dépend de considérations politiques. D'autre part, ainsi que nous l'avons relevé dans le chapitre introductif (I), un certain nombre d'investissements d'infrastructure peut sous certaines conditions parfaitement être réalisé par des entreprises privées. C'est pourquoi les développements qui suivent doivent être compris comme une exposition des arguments économiques qui justifient la poursuite d'une politique d'investissements d'infrastructure adéquate et la mise en évidence des importants besoins qui demeurent à satisfaire en la matière. *Ils ne doivent par contre pas être interprétés comme un programme précis devant être réalisé par l'Etat.* Certes ce dernier a un rôle prépondérant à jouer dans le développement de l'infrastructure, mais il doit coordonner sa politique d'investissements publics tout particulièrement avec sa politique fiscale et avec les initiatives privées dans ce domaine.

La politique d'investissements publics et l'emploi

- 262 De l'analyse et des prévisions conjoncturelles de la première partie retenons tout particulièrement les faits suivants. Après une nette reprise en 1977, on doit s'attendre pour 1978 et 1979 à un net ralentissement de la croissance du produit intérieur brut à la suite principalement d'un tassement, voire d'un recul des exportations. En conséquence, la demande totale devrait demeurer inférieure à l'offre potentielle globale, mais avec des différences significatives d'un secteur à l'autre et dans une certaine mesure aussi d'une région à l'autre. En d'autres termes, *l'économie suisse serait potentiellement en mesure de produire une croissance économique plus soutenue*. De plus, la situation difficile de l'industrie d'exportation pourrait contraindre cette dernière à réduire un peu ses investissements ce qui nécessiterait l'emploi des capacités ainsi mises au chômage.
- 263 L'existence de réserves de capacités pour l'ensemble de l'économie ne permet pas encore d'en déduire qu'il serait possible et même souhaitable de pousser l'infrastructure. Il convient au préalable de déterminer s'il y a *aujourd'hui ou à très court terme* des capacités libres chez les producteurs d'infrastructure, à savoir essentiellement dans l'industrie de la construction. Or, il apparaît que si des réserves de capacités existent sans doute, elles ne sont plus très importantes aujourd'hui.
- 264 En ce qui concerne la *main-d'oeuvre productive* (à l'exclusion des cadres techniques tels qu'ingénieurs ou architectes), l'avis prédominant est qu'il est devenu très difficile sans surenchère de trouver des travailleurs qualifiés, et que ceux qui seraient disponibles sont de moindre qualité. La question est donc de savoir dans quelle mesure des réserves de main-d'oeuvre se trouveraient auprès des travailleurs résidants qui se sont retirés du marché de l'emploi à la suite de la crise économique ou parmi ceux qui pourraient être contraints au chômage par le

ralentissement de la croissance en 1978 et 1979. Or, les réserves sont vraisemblablement faibles dans le premier cas puisqu'il s'agissait essentiellement de femmes et de personnes en âge de retraite qui ne peuvent donc pas travailler pour la construction. Dans le second cas, la possibilité de trouver une main-d'oeuvre qualifiée ou semi-qualifiée parmi d'éventuels chômeurs provenant d'autres branches est très restreinte à court terme, d'autant plus que l'assurance-chômage devrait plutôt freiner la mobilité entre les professions, surtout en direction de celles relativement pénibles de l'industrie de la construction. En conséquence, une nette reprise de l'activité dans ce secteur se traduirait par des pressions à la fois sur les salaires et sur les contingents de main-d'oeuvre étrangère saisonnière.

- 265 *La situation de l'industrie du bâtiment est caractérisée par une activité intérieure considérée par la branche comme à peu près satisfaisante, mais à des conditions de marges bénéficiaires nettement insuffisantes. Ces deux indices sembleraient indiquer que la branche bénéficie encore de réserves de capacité, mais que celles-ci sont cependant modestes. Le redimensionnement auquel elle a dû procéder depuis 1974 par une diminution absolue ou par l'exportation de capacités devrait donc être terminé en terme de capacité totale.*
- 266 *Ainsi, faute d'une réserve suffisante de main-d'oeuvre et parce qu'une partie de l'équipement excédentaire a été exportée, l'industrie de la construction ne serait plus en mesure de produire beaucoup plus aux conditions de prix actuelles. C'est pourquoi, s'il approuve la politique qui a été suivie durant la crise de ne pas s'opposer au nécessaire redimensionnement par le maintien de la demande à un niveau artificiellement trop élevé, le Groupe d'experts est d'avis qu'il faut maintenant prendre garde de ne pas laisser les capacités productives de l'industrie de la construction se contracter au-delà de ce qu'elles devraient être si les collectivités publiques poursuivaient une politique d'investissement adéquate. Une telle politique risque d'entraîner*

une perte de substance qu'il serait beaucoup plus coûteux de recréer après coup, peut-être même dans un délai très bref. Il va sans dire qu'un recours immédiat à un niveau de capacité de production correspondant aux besoins présents et futurs effectifs n'empêche nullement la continuation du processus interne de restructuration en fonction à la demande.

267 Ces remarques sur la situation de l'emploi actuelle et à très court terme, doivent être *complétées par des considérations à moyen et long termes qui en renforcent encore les implications en matière de politique économique*. A diverses reprises dans le rapport 1977/78, le Groupe d'experts a mis en évidence les conséquences et les implications de l'évolution démographique actuelle. D'une part et surtout, il faut s'attendre pour *ces dix à quinze prochaines années à une nette augmentation de la population active* à la suite de l'entrée sur le marché du travail de nouvelles classes d'âge numériquement fortes; à plus long terme au contraire, il devrait plutôt y avoir pénurie de main-d'oeuvre consécutivement au vieillissement de l'ensemble de la population. D'autre part, le ralentissement de la croissance et même le recul de la population intervenus depuis quelques années réduisent fortement la demande adressée à l'industrie de la construction dans les domaines du logement et de l'infrastructure liée à la population (enseignement, santé), libérant ainsi des capacités productives à d'autres fins.

268 Ainsi qu'il l'avait déjà fait l'an dernier, le Groupe d'experts souligne *qu'il est particulièrement important de tenir compte sans tarder de cette situation*. Il s'agit d'une part de se préoccuper de créer de nouveaux postes de travail pour absorber les jeunes qui entreront ces prochaines années sur le marché du travail. Il s'agit d'autre part de tirer tout le profit possible de cet accroissement momentané de la population active pour réaliser des projets qui sont à court et moyen termes relativement intensifs en travail, mais qui porteront leurs fruits pendant une très longue période. Or, *les investissements en infrastructure sont les seuls à satisfaire ces deux exigences: de par leur*

ampleur ils sont relativement lents à réaliser; et ce n'est qu'à moyen et long termes qu'ils portent leurs fruits sous la forme d'un accroissement des capacités productives générales. En d'autres termes, seuls les investissements d'infrastructure auraient le double avantage de recourir à la main-d'oeuvre lorsqu'elle est relativement abondante et de produire des effets bénéfiques sur les capacités productives lorsque la pénurie de main-d'oeuvre limitera l'offre de ce côté-là.

269 *La réalisation prochaine d'une infrastructure qui devra être utile dans un futur plus éloigné pose cependant un certain nombre de problèmes.* En particulier, il n'est pas impossible qu'une opposition populaire s'élève contre le choix porté pour mener à bien cette politique sur des investissements publics. De plus, la sélection des investissements adéquats est d'autant plus délicate que le laps de temps qui s'écoule entre la décision et l'effet de capacité est important. Bien que plutôt lentement, les besoins changent sans cesse et il y a toujours un risque que des investissements conçus aujourd'hui ne correspondent plus entièrement ou plus du tout aux besoins futurs, ce qui impliquerait le gaspillage de ressources productives rares. *Ce danger doit pourtant être relativisé:* en effet, il a pour pendant le risque d'un gaspillage immédiat consécutif à la non utilisation de ressources immédiatement disponibles et il peut être réduit au minimum par le choix des domaines où la probabilité de bouleversements est faible.

La politique d'investissements publics et la croissance équilibrée de l'économie

270 L'extension de l'infrastructure est indispensable à l'amélioration du bien-être de la collectivité, que cela soit indirectement par sa contribution à la croissance des capacités productives de l'économie privée ou directement par l'augmentation des possibilités de consommation collectives. Bien que le lien soit assez flou et dépende aussi beaucoup du domaine, il

apparaît très clairement qu'une *relation optimale* devrait être trouvée: une infrastructure trop développée implique le gaspillage de ressources qui auraient pu être utilisées pour des investissements plus productifs; inversement, une infrastructure sous-développée nuit à la croissance ou crée l'insatisfaction parmi les consommateurs.

- 271 Pour répondre à la croissance économique de l'après-guerre, les investissements d'infrastructure créateurs de mieux-être ont été réalisés avant tout dans les domaines des transports et communications, de l'énergie, de la recherche, et, bien que vraisemblablement dans une moindre mesure, de l'enseignement et de la santé. Mais la très forte augmentation de la population résidente a été plus encore à l'origine d'investissements publics dans les domaines de l'enseignement, de la santé, de l'administration, de l'épuration des eaux, de l'incinération des ordures, des canalisations ainsi que dans une certaine mesure aussi dans les domaines des transports et communications et de l'énergie (voir chapitre II).
- 272 Au vu des profondes modifications intervenues depuis quelques années dans l'évolution actuelle et prévisible de ces deux facteurs de croissance de l'infrastructure, il faut *s'attendre à l'avenir à un développement différent de celui de la période de croissance tant sur le plan du rythme de croissance globale que sur celui de la répartition des efforts entre les différents domaines. La décroissance de la population résidente qui a débuté en 1975 et qui devrait se prolonger jusqu'en 1980, ainsi que la croissance très lente qui devrait lui succéder jusqu'en 1995/2000 - le niveau maximal de population de 1974 n'étant peut-être même pas atteint - réduiront considérablement l'effet moteur d'un important facteur d'extension de l'infrastructure, et ceci d'autant plus que des capacités excédentaires ont été créées dès le début des années septante, notamment dans les domaines de l'enseignement et de la santé.*

- 273 Par contre le *vieillissement attendu de la population*, l'âge médian passant de 33 à 40 ans environ entre 1976 et 2000 alors que le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus devrait augmenter de plus de 40 %, entraînera une modification du type d'équipement nécessaire. C'est ainsi que si les ouvrages destinés à une population jeune (école, certains secteurs de la santé, etc.) demeureront excédentaires jusqu'à leur obsolescence, les équipements nécessaires à une population plus âgée (hôpitaux gériatriques, maisons de retraite, équipements publics adaptés à une population âgée, etc.) feront largement défaut et devront être créés.
- 274 Même si divers indices permettent de penser que l'expansion future du produit intérieur sera un peu inférieure à celle de la période de croissance, *le soutien de cette croissance économique* continuera à exiger d'importants investissements d'infrastructure. Tel sera en particulier le cas dans les domaines qui contribuent traditionnellement à la croissance comme ceux des transports et communications et tout particulièrement de l'énergie.
- 275 Cependant, l'observation de l'évolution des préférences de la collectivité permet de penser qu'une plus grande partie des biens et services créés devront l'être pour la *conservation du milieu naturel ou vital, ou alors* - ce qui va d'ailleurs dans le même sens - *que l'on renoncera un peu plus facilement qu'auparavant à produire des biens et services nuisibles à ce milieu*. C'est ainsi que des mesures actives impliquant des dépenses d'infrastructure seront prises pour améliorer le milieu vital (assainissement du trafic dans les villes et certains villages; rénovation de quartiers anciens ou de monuments, mise en valeur de lieux propices aux loisirs, etc.), ou au contraire pour le conserver malgré les nuisances de l'ère industrielle, voire même pour lui rendre sa qualité antérieure (recyclage des matières premières et de l'énergie, mesures contre la pollution ou pour réduire la dépendance économique dans des domaines vitaux, etc.). A ces dépenses d'infrastructure, il faut ajouter

les mesures qui peuvent aussi être créatrices d'emploi et de croissance que l'Etat impose aux producteurs et aux consommateurs afin qu'ils réduisent le cas échéant la dégradation que leur activité entraîne au milieu vital. Même s'il n'est pas possible de préciser en raison de difficultés conceptuelles de mesure du produit intérieur qui ne peuvent être exposées ici dans quelles proportions ces politiques entraîneront une augmentation mesurable du produit intérieur ou au contraire une diminution de sa croissance compensée d'une amélioration d'indicateurs de qualité de vie, il apparaît qu'*elles stimuleront la demande d'investissements d'infrastructure.*

276 Lorsque l'on considère la contribution de l'infrastructure au bien-être de la collectivité et à sa croissance, on ne doit *tenir compte que des investissements nets*, à savoir les investissements bruts après déduction des dépenses consécutives à leur entretien ou leur remplacement. En effet, seule la part des investissements qui accroît les capacités de production favorise la croissance économique, alors que les investissements d'entretien ou de remplacement permettent uniquement de maintenir l'infrastructure à son niveau antérieur, et par conséquent de conserver le niveau de production antérieur.

La part des nouveaux investissements consacrée au maintien de la capacité productive dépend de la durée de vie de l'objet d'infrastructure et du stock de capital à maintenir en état. Les gros efforts qui ont été entrepris en matière d'infrastructure depuis 1960 et au début des années septante se traduisent maintenant, mais avec de grandes variations dans l'échelonnement, par une demande croissante d'investissements de remplacement qui ira encore en se renforçant. Comme à l'avenir l'expansion des nouveaux investissements sera plus faible qu'auparavant, la part des investissements de remplacement aux investissements totaux va croître. *Cette modification de structure est défavorable à la croissance, mais est sans effet sur l'emploi.*

- 277 La politique d'infrastructure ne doit pas seulement favoriser la croissance économique mais aussi *contribuer à son équilibre ou à sa constance*. Lorsque les investissements publics ne sont pas correctement planifiés en fonction des besoins, la capacité de l'infrastructure peut s'avérer insuffisante dans certains secteurs et former des goulets d'étranglement que l'on s'efforce alors d'écartier par une intensification de la politique d'investissement qui correspond - ainsi que l'expérience le démontre - presque toujours à une période de haute conjoncture.
- 278 Contrairement à la politique suivie en Suisse depuis la guerre, qui a été comme nous l'avons vu dans le chapitre II nettement pro-cyclique (à l'exception de 1976), les *investissements publics d'infrastructure devraient contribuer à une croissance équilibrée de l'économie* (sans inflation et chômage). Pour y parvenir, *leur rythme de réalisation doit absolument être indépendant des fluctuations économiques, et répondre au moins ainsi à un souci de constance à moyen et long termes*. En d'autres termes, la politique d'investissements publics devrait être soigneusement planifiée en fonction des exigences de la croissance économique future et de l'évolution démographique. Ainsi, à une planification des dépenses publiques d'investissement portant sur les priorités doit se greffer une autre planification qui cherche à assurer leur échelonnement régulier et adéquat dans le temps (planification financière multi-annuelle).
- 279 Le Groupe d'experts estime par contre que *la politique d'investissements publics, bien que mieux adaptée que les dépenses de consommation, se prête en règle générale assez mal à une action anti-cyclique visant à contribuer à la compensation des fluctuations de l'activité économique privée*. En raison d'un vieillissement rapide et des conséquences néfastes sur les capacités productives de l'économie, des projets d'investissements publics ne peuvent pas facilement être gardés en réserve en provision d'une insuffisance de la demande. De même, le temps de maturation entre la conception et la réalisation de nouveaux projets à des fins de soutien de

l'activité économique est en règle générale trop long pour satisfaire les exigences de rapidité d'action des mesures conjoncturelles. A moins que la dépression soit longue et profonde, les effets risquent au contraire de se faire sentir trop tard et d'être ainsi pro-cycliques. De plus, il faut toujours craindre que comme cela s'est passé en Suisse en 1976, ils ne provoquent avant tout que l'avancement d'investissements qui auraient de toute manière été exécutés, et que par conséquent l'effet sur le volume total des investissements soit relativement restreint. Dans la situation contraire de la haute conjoncture, il est évidemment toujours possible de réduire les investissements. Cependant, il faut prendre en considération les conséquences néfastes sur les capacités qui apparaissent précisément à ce moment-là insuffisantes.

- 280 *En conclusion, c'est surtout en cas de crise de sous-emploi durable et profonde où il devient indispensable de tout mettre en oeuvre pour créer des postes de travail que les investissements publics se prêtent le mieux à une action délibérée. Dans tous les autres cas, c'est par une politique de constance des investissements publics et par le libre jeu des stabilisateurs automatiques que l'équilibre de la croissance sera le mieux servi par les finances publiques.*

Implications pour la politique à suivre

- 281 *Compte tenu de l'évolution actuelle décrite dans le chapitre II et des considérations générales émises précédemment, le Groupe d'experts estime que la politique d'investissements des collectivités et exploitations publiques suivie depuis 1977 et qui devrait se poursuivre jusqu'en 1980 au moins, n'est pas adaptée à la situation économique actuelle:*
1. *elle est pro-cyclique* parce que le nouveau fléchissement de l'activité économique est accompagné d'un recul des investissements publics;

2. *elle ne tient pas compte des exigences d'une politique d'emploi adéquate* qui voudrait que, tant pour des motifs à très court qu'à moyen et long termes, on recourût aux réserves de capacité du marché du travail et de l'industrie de la construction. A très court terme, il s'agirait de ne pas contribuer par une insuffisance de la demande d'investissements publics à un redimensionnement de l'industrie de la construction qui aille au-delà de ce qu'il serait souhaitable compte tenu des besoins productifs effectifs en matière de construction privée et publique. A moyen terme, il s'agirait de tirer profit des prochaines années relativement riches en main-d'oeuvre par rapport aux années à venir pour réaliser des investissements de longue haleine qu'il sera beaucoup plus difficile de réaliser dans une quinzaine d'années lorsque l'on connaîtra plutôt une pénurie de main-d'oeuvre. On contribuerait ainsi à assurer un emploi aux classes d'âge nombreuses qui entrent maintenant sur le marché du travail;
3. *elle ne tient pas assez compte des besoins nombreux non encore satisfaits* (transports, épuration, etc.) *et des nouveaux besoins* qui apparaissent avec les accents modifiés de la politique de croissance (énergie, milieu vital) ou avec le vieillissement de la population. Comme dans le passé, tout retard dans la réalisation de l'infrastructure nécessaire à la croissance économique ou à la satisfaction de besoins collectifs provoquera de nouveaux goulets d'étranglement et favorisera une politique d'investissements publics pro-cyclique.

282 Le Groupe d'experts est parfaitement conscient qu'il aurait été très souhaitable de quantifier l'insuffisance actuelle d'investissements publics, ainsi que le rythme de croissance souhaitable. Néanmoins, *il lui est apparu que les difficultés propres à cette forme de prévision et les options politiques que cela implique sont trop importantes pour qu'à l'heure actuelle tout*

exercice prévisionnel à moyen terme puisse donner des résultats dignes de confiance. La prévision en particulier est rendue actuellement très délicate par des profondes modifications structurelles intervenues depuis 1973. Les très importantes relations fonctionnelles entre les investissements publics et l'évolution démographique ou du produit national ne seront en effet certainement plus les mêmes que pendant la période de croissance. C'est pourquoi, le recul sur la nouvelle période étant en outre pratiquement inexistant, *seules des hypothèses qualitatives peuvent être avancées.*

283 De plus, le volume d'investissements publics souhaitable n'est pas exclusivement une variable économique, mais il dépend aussi d'options politiques. D'une part, il est souvent possible d'abandonner très largement la réalisation de certains projets d'infrastructure au secteur privé. D'autre part, il est parfaitement envisageable que la collectivité désire donner maintenant une priorité plus grande qu'auparavant aux investissements privés ou à la consommation immédiate. De tels choix sont de nature politique. Des experts ne sont donc pas habilités à y procéder; par contre ils sont en mesure de rendre la collectivité attentive à certains besoins présents et futurs et sur les conséquences vraisemblables des politiques suivies. De plus, ils peuvent définir la politique à suivre pour atteindre de façon efficiente les options politiques qui ont été retenues par la collectivité.

284 Afin toutefois de *proposer un ordre de grandeur tout à fait approximatif*, on peut évaluer l'écart entre l'investissement total réalisé par l'ensemble des collectivités et exploitations publiques et celui qu'elles auraient réalisé en poursuivant une politique plus adéquate. Si l'on admet - sans doute un peu arbitrairement - que 1975 était une année "normale" après deux années de redimensionnement et que le taux de croissance souhaitable à l'avenir est de 1-2 % (contre 7-8 % durant la période de croissance), cet écart se monterait pour 1978 à 1 mil-

liard au moins en terme nominal. Outre cet écart à combler, la croissance annuelle se monterait ensuite à quelque 100-200 millions selon le taux de croissance retenu.

- 285 Compte tenu du contexte économique et politique actuel, la *meilleure politique à suivre* devrait se situer entre deux alternatives. *D'une part, les collectivités et exploitations publiques* modifient radicalement leur comportement, et *pratiquent sans tarder une politique de croissance continue de leurs investissements*. Le choix précis du taux de croissance n'a pas une très grande importance, le principal étant qu'il y ait croissance et non contraction comme actuellement. Un tel revirement de politique devrait être grandement facilité par la très nette amélioration des résultats financiers des cantons et communes et de l'entreprise des PTT, pour autant qu'elle ne soit pas gaspillée par une politique de dépenses courantes à nouveau plus laxiste.
- 286 D'autre part, s'il s'avère - comme cela est d'ailleurs vraisemblable - que l'expansion des recettes publiques est supérieure à celle souhaitable ou souhaitée des investissements publics, *l'Etat doit restituer au secteur privé les moyens financiers dont il n'a plus besoin pour poursuivre une politique conforme aux besoins*. Cela signifie qu'il doit diminuer les impôts, de préférence au profit des entreprises afin de contribuer à l'essor de leurs investissements ainsi que cela a été développé dans la troisième partie de ce rapport.
- 287 La combinaison selon des proportions qui restent à définir d'une politique de croissance lente mais soutenue des investissements et d'allègements fiscaux devrait tout à la fois assurer un développement de l'infrastructure conforme aux besoins et favoriser l'expansion des investissements privés si importante pour la capacité concurrentielle de l'économie suisse. Sur le plan conjoncturel, il devrait en résulter un effet expansif bienvenu qui, en vertu du multiplicateur, dépassera l'augmentation initiale des

dépenses publiques - et peut-être même des dépenses privées - consacrées à l'investissement. L'accroissement des déficits qui en résultera sera nettement atténué par l'incidence expansive sur les recettes, et restera parfaitement supportable, ainsi que nous l'exposons dans le chapitre V.

IV Les domaines d'investissements publics

- 288 Cernons maintenant les domaines qui se prêteraient à la concrétisation d'une telle politique d'investissements publics en brochant par secteur un tableau des investissements envisagés par les instances concernées ou qui seraient souhaitables. Le Groupe d'experts n'était cependant pas en mesure d'établir un inventaire complet des possibilités qui s'offrent par manque de temps et de moyens et parce que pour des raisons conceptuelles et d'interdépendance non seulement entre Confédération, cantons et communes, mais également entre différents types d'investissements il n'est pas possible d'évaluer le potentiel de réalisation des projets à l'étude. C'est pourquoi, sans prendre position sur des projets spécifiques, il s'est contenté d'exposer les principaux travaux envisagés ou envisageables qui se situent en majorité dans le domaine planifié et en grande partie financé par la Confédération.
- 289 Remarquons au préalable en ce qui concerne la composition des dépenses d'infrastructure future qu'une part croissante devra être consacrée au maintien en état des équipements existants et du milieu naturel au détriment de projets nouveaux. Cette modification structurelle due à la forte extension de l'infrastructure au cours de ces vingt-cinq dernières années devrait être encore accentuée par le fait que de nombreux projets d'infrastructure sont en voie d'achèvement sans que de nouvelles tâches ne soient véritablement commencées. Bien que toute une série d'équipements d'infrastructure nouveaux pourraient être réalisés dans un

avenir assez proche, les projets n'ont souvent pas pu obtenir le consensus politique nécessaire ou alors ce processus de formation de la volonté collective ne fait que commencer, ce qui est le cas en particulier pour les secteurs prédominants de l'énergie et des transports par chemin de fer.

Les chemins de fer

290 Même en 1977 qui a été une bonne année du point de vue conjoncturel, les CFF ont connu une évolution dans le transport de marchandises inverse de celui de voyageurs. Malgré un accroissement du tonnage transporté de 5,8 %, les recettes ont baissé dans ce secteur d'activité, notamment à cause d'un excès d'offre en matière de transport. Par contre, les recettes provenant des transports de voyageurs ont augmenté sensiblement malgré une légère diminution de 1,1 % du nombre de personnes transportées. Dans le passé, le produit du trafic voyageurs n'a fait qu'augmenter de 1967 à 1974 avant de connaître ensuite deux années de contraction. Pour le transport de marchandises, le produit a également progressé jusqu'en 1973; mais depuis, les recettes n'ont fait que de diminuer.

Vouloir infléchir cette situation implique au préalable que l'on redéfinisse le rôle des chemins de fer dans la conception globale suisse des transports. Le rapport de la commission est maintenant soumis au public et il est à souhaiter qu'un assainissement de la structure des services et des finances de cette régie nationale puisse être obtenu rapidement dans le cadre de cette nouvelle conception. Afin de faciliter le processus de décision en cette matière, une étude économique approfondie avant tout des chemins de fer fédéraux s'impose. Cette étude doit être indépendante et en dehors des commissions paritaires.

291 Il est évident que les *décisions de principe dans le cadre de la conception globale suisse des transports et de la tarification influenceront largement et d'une manière décisive les programmes d'investissements d'infrastructure* dans ce secteur. Actuellement,

les CFF présentent un plan d'investissement pour 1979 et 1980 que l'on peut qualifier de très défensif, puisqu'il vise essentiellement à la consolidation des constructions existantes. La réduction des investissements déjà prévue pour 1978 sera poursuivie pour les deux ans à venir. De plus, les CFF estiment que la plupart des travaux en cours seront terminés vers 1981/82. Voici les chiffres (en millions de francs):

	budget		plan d'investissement	
	1978	1979	1980	
Nouvelles constructions participant à la croissance économique en Suisse à part entière	687	540 (-21,4 %)	320 (-40,7 %)	
Constructions de remplacement ne participant à la croissance globale que pour leurs composantes nouvelles	107	210 (+96,3 %)	330 (+57,1 %)	
Investissements bruts	794	750 (-5,5 %)	650 (-13,3 %)	

Ces chiffres suivent la tendance observable pour l'ensemble des investissements publics. A leur diminution en valeur absolue s'ajoute un changement de leur composition en faveur des investissements de remplacement, qui ont certes un impact sur le marché de l'emploi, mais qui ne contribuent guère à accroître le revenu réel per capita. Le stock de capital était estimé en 1977 à 10 milliards de francs dont 4 milliards de matériel roulant, et était porté au bilan après amortissement pour un montant de l'ordre de 4,6 milliards. Ce stock - probablement sous-évalué - nécessite annuellement des fonds d'amortissement d'environ 450 millions de francs.

292 Pourtant, de très nombreux projets d'investissement d'infrastructure existent dans le domaine des chemins de fer. Ils portent soit sur des projets existants qui pourront être exécutés plus rapidement, soit sur des projets nouveaux. Dans les deux cas,

une augmentation du volume d'investissement d'infrastructure restera illusoire aussi longtemps que le débat politique n'a pas débouché sur les engagements précis.

- 293 Sans vouloir préjuger de l'issue que prendra le débat sur la conception globale suisse des transports, le Groupe d'experts est d'avis que certains projets qui *renforcent le lien entre le rail et d'autres moyens de transports* doivent être favorisés. Il s'agit par exemple du projet concret visant l'extension du programme de ferroutage (le transport de camions par les chemins de fer comme le procédé "Huckepack" par exemple), ou des projets qui à l'heure actuelle ne sont pas encore entièrement élaborés, tels que la liaison de l'aéroport de Cointrain à la gare de Cornavin à Genève, et la restructuration des gares permettant un passage plus aisé du moyen de transport individuel aux transports publics, ou encore la suppression des passages à niveau cause de nombreux accidents.
- 294 Parmi les projets qui constitueraient des *tâches d'envergure* nécessitant des moyens considérables, il convient de citer avant tout le projet de nouvelles transversales ferrovières (NTF), projet d'avenir à long terme qui pourrait fournir des impulsions appréciables sur le plan de la croissance économique. Un projet plus concret pouvant s'insérer dans un tel programme consisterait à contourner Zofingue (tunnel de Grauholz). D'autres possibilités de dépenses d'infrastructure sont données par une nouvelle gare de triage à Dulliken-Däniken et par l'express régional à Zurich pour ne citer que quelques exemples.

Les routes nationales et principales

- 295 Ce secteur représente un domaine de choix dans les dépenses d'investissement. La *construction des routes nationales*, par sa planification rigoureuse, contraste favorablement avec d'autres secteurs qui auraient un besoin urgent d'évaluation précise des besoins futurs. La situation était la suivante à fin 1977. Le réseau projeté est évalué à 1836 km dont seuls 87 % sont approuvés

sous forme de projets généraux. Actuellement 55 %, soit 1013 km, sont en service; seuls 32 %, soit 580 km, dont 19 % (351 km) sont actuellement en cours d'exécution, continueront donc à soutenir à l'avenir la demande d'investissements publics. Toutefois, il faut compter sur un accroissement des dépenses d'entretien qui vont en termes relatifs former un poste de plus en plus important.

296 Cette situation ne signifie pas que les dépenses d'infrastructure dans ce secteur ne pourraient pas être augmentées à court et moyen termes. En incluant le programme des routes nationales dans les mesures d'austérité de la Confédération, il a été considérablement ralenti dans son exécution. Et pourtant, afin d'éviter de perpétuer des distorsions dues à un réseau morcelé, il serait très souhaitable que le rythme de construction soit accéléré, ce qui ne poserait pas de problèmes financiers particuliers (voir chapitre V).

297 En ce qui concerne les possibilités d'investissements à plus long terme, il faut à nouveau se situer dans le cadre de la conception globale suisse des transports. Bien que ce rapport arrive à la conclusion que la construction d'une semi-autoroute entre la vallée du Rhône et le Simmental par le tunnel de Rawil par exemple se justifie, il faut attendre le résultat du processus de décision politique pour évaluer les dépenses futures d'infrastructure dans ce secteur. Quant à la nécessité d'envisager à l'avenir d'autres projets d'extension, elle dépendra directement de l'évolution future du trafic.

En examinant l'opportunité d'étendre le réseau futur, il ne faudra cependant pas perdre de vue que le problème des coûts externes se pose d'une manière plus aiguë dans le secteur routier, et que toute expansion du réseau routier favorise à son tour un accroissement du trafic. C'est pourquoi, tout nouveau projet doit être évalué non seulement à la lumière d'une infrastructure qui contribue à une croissance quantitative, mais également qualitative.

- 298 En ce qui concerne le *domaine des routes principales*, il est à prévoir qu'il continuera à nécessiter un volume d'investissement important car la mise en place du réseau d'autoroutes exige des routes de liaison avec des régions ou des villes non directement desservies à grande capacité. De plus, dans ce secteur aussi, il faut compter sur un programme d'entretien et de renouvellement plus étoffé.
- 299 *Ce secteur continue donc à contribuer d'une manière substantielle aux dépenses d'infrastructure. De plus, il se prêterait dès maintenant à leur renforcement par une accélération de la cadence à laquelle les projets en cours sont exécutés ou de nouveaux chantiers ouverts.*
- 300 Indépendamment du cycle conjoncturel, il s'agit en fin de compte de s'interroger sur un sentier optimal dans la construction du réseau routier en Suisse. Si le programme d'exécution se trouvait accéléré, il faudrait alors que des possibilités de relève dans les investissements publics d'infrastructure soient préparées à temps afin d'éviter à l'avenir une rupture trop brutale entre les différents projets. Cette remarque met tout particulièrement bien en évidence que pour assurer la continuité souhaitable de cette importante composante de la demande globale, il devient indispensable que l'on se dote d'un instrument d'analyse capable de scruter les projets d'investissement sur le plan national et de les évaluer dans un cadre dépassant les services trop souvent préoccupés par les problèmes des travaux en cours. Il est à souhaiter qu'un tel besoin soit ressenti plus généralement à l'occasion de la discussion sur la conception globale suisse des transports.

Autres moyens de transport

- 301 En aucun cas, il ne pouvait s'agir dans ce domaine d'évaluer la demande d'investissement. Au mieux, quelques tendances peuvent être mentionnées afin de montrer le potentiel de travaux d'infrastructure à moyen et à long termes.

- 302 Le *transport aérien* se déroule principalement aux aéroports intercontinentaux de Zurich-Kloten, Genève-Cointrin et Bâle-Mulhouse qui ont pour le moment des capacités suffisantes pour faire face à un accroissement modéré du trafic aérien dans les prochaines années. L'aménagement et l'adaptation des aéroports à l'évolution future du trafic ne devraient donc pas donner lieu à des investissements particulièrement importants.
- 303 Le rapport de la commission fédérale de la conception globale suisse des transports souligne les possibilités de *transports par voie navigable*, notamment par le Rhin et par des lacs suisses. Parmi les projets d'amélioration possibles, le plus concret est constitué par le prolongement de la voie navigable rhénane jusqu'à Klingnau. Cela nécessiterait d'importants travaux d'infrastructure non seulement pour l'aménagement de la voie fluviale, mais également pour la route et le rail. Ce projet met lui aussi bien en évidence la nécessité à l'avenir d'une meilleure coordination entre les différentes instances en matière de politique d'infrastructure en Suisse.
- 304 Le *transport par conduites* qui a connu un essor considérable grâce à la construction de quatre pipelines de 1963 à 1973 ne devrait pas occasionner des dépenses d'infrastructure supplémentaires aussi longtemps qu'une surcapacité existe dans d'autres secteurs de transports. Une expansion du réseau actuel des conduites ne provoquerait qu'un renforcement de la concurrence que les différents modes de transports se font entre eux. Il est cependant possible qu'il faille déroger à ce principe au moment où de nouvelles conduites parviendront à faire d'importantes économies d'énergie. Il convient notamment de discuter dans ce contexte le projet de chauffage à distance que nous mentionnerons dans le secteur suivant.

Energie

- 305 Les besoins futurs d'infrastructure dans ce secteur dépendent en grande partie de l'évolution de la demande d'une part et

d'une restructuration de l'offre d'autre part. En effet, il ne s'agit pas seulement d'assurer une expansion de la production énergétique en fonction des prévisions de la demande future, mais également de mieux diversifier les sources d'énergie primaire afin de réduire une dépendance de l'étranger trop unilatérale, notamment en ce qui concerne le pétrole et l'uranium. En effet, la structure de la demande suisse d'énergie primaire est caractérisée par des parts de pétrole et d'énergie nucléaire beaucoup plus élevées que dans la moyenne mondiale (respectivement 70 % contre 46 % et 11 % contre 2 %).

306 Cette réorientation dans les sources énergétiques ainsi que l'évolution future ont été l'objet d'études très complètes menées par la commission fédérale pour une conception globale de l'énergie qui déposera son rapport cet automne. De même que pour les problèmes des transports, il faut attendre là aussi que la discussion publique parvienne à dégager une politique énergétique avant de pouvoir se prononcer sur les besoins en infrastructure. De plus, les investissements proprement publics en la matière dépendront grandement de la répartition des tâches entre les secteurs privés et publics.

307 Dès et déjà, il est cependant possible de prévoir les tendances suivantes qui nécessiteront des investissements d'infrastructure. Tout d'abord, il y a une série de mesures à prendre afin de *ralentir l'expansion de la demande*. Il s'agit en particulier de mesures d'économie et de mesures qui augmentent l'efficacité de l'énergie utilisée. En outre, le secteur public sera certainement appelé à accroître d'une manière significative les investissements dans des *recherches* centrées sur le développement de moyens permettant une meilleure utilisation de l'énergie et de sources énergétiques alternatives. Il est probable que le progrès technique réalisé dans ce domaine permettra des investissements importants dans un avenir plus proche que l'on ne s'imagine à l'heure actuelle. Faut-il rappeler que l'évolution future du prix de l'énergie, qui peut être con-

sidérée comme une donnée imposée par les conditions du marché international, jouera un rôle déterminant sur les programmes d'investissement visant des substitutions de sources d'énergie et des mesures d'économies. Or, le prix futur de l'énergie doit être pris comme une inconnue dans toute évaluation des besoins d'investissements dans ce secteur.

- 308 Mêmes évalués prudemment les besoins futurs d'énergie nécessiteraient dans l'état actuel des connaissances la construction d'ici à 1990 environ de *centrales nucléaires* pour un montant approximatif de 2,5 milliards de francs. D'autres projets d'investissements portent sur le *réseau de distribution* qui doit être complété, perfectionné et étendu, ce qui pourrait réclamer un montant de l'ordre de 2 milliards réparti également sur plusieurs années. La construction de *réservoirs souterrains de gaz* ainsi que l'extension de l'utilisation de cette source d'énergie forment un autre projet.
- 309 Une tâche intéressante à court terme est donnée par l'*assainissement et l'amélioration d'usines électriques existantes*, car ces travaux pourraient être entrepris relativement rapidement à condition que certains projets facilement réalisables soient déjà suffisamment avancés pour être mis en chantier.
- 310 A plus long terme, le projet de *chauffage à distance* représente un véritable défi qui vaut la peine d'être relevé. Sur le plan de l'infrastructure, il s'agit d'un projet qui, prudemment évalué, exigerait des montants de l'ordre de 4 milliards et plus selon la densité optimale du réseau qui reste à déterminer. Si cette solution était retenue dans la politique future d'énergie, elle pourrait assurer la relève des travaux d'infrastructure en voie d'achèvement.
- 311 Dans le domaine des sources alternatives d'énergie, des applications intéressantes sont technologiquement possibles pour l'*énergie solaire*, mais pour des raisons d'ordre technique, elles ne devraient demeurer longtemps encore que marginales.

312 Ce tour d'horizon du potentiel des travaux d'infrastructure dans ce secteur a mis en évidence la pluralité des solutions envisagées. Même si aucune estimation chiffrée ne peut être tentée, on est tout de même frappé par les dimensions des projets qui sont de nature à soutenir durablement une demande d'investissement en Suisse.

Les PTT

313 Par leur volume d'investissements élevé, les PTT contribuent à alimenter la demande d'investissements publics d'une manière notable. Toutefois, l'évolution actuelle des dépenses d'investissement de cette régie nationale est particulièrement parlante et ne fait que confirmer les tendances observées sur le plan global. En effet, après une progression constante jusqu'en 1973, ils n'ont cessé de diminuer, passant de 1,7 milliard de francs en 1973 à 1,3 milliard de francs en 1977. Cette diminution des investissements de l'ordre de 25 % en cinq ans ne peut pas seulement s'expliquer par les effets de la récession. Cette tendance ne sera pas renversée dans les toutes prochaines années. En effet, le budget pour 1978 prévoit des investissements de 1,35 milliard de francs ne représentant qu'une progression nominale de 5,6 % par rapport à l'année passée. Comme la politique actuelle des PTT en matière d'investissements cherche avant tout la continuité et la stabilité de ces chiffres, aucune impulsion supplémentaire n'est à attendre de ce côté-là.

Les PTT s'efforcent par cette politique de retenue à former des réserves suffisantes pour faire face à de nouveaux investissements importants qui sont attendus pour les années suivant 1985. C'est ainsi que le plan financier ne prévoit qu'un accroissement insignifiant en termes nominaux, chiffrant les investissements à 1395 millions en 1979 et à 1415 millions en 1980, laissant probablement inchangée la valeur réelle de ces investissements.

314 Parmi les constructions en cours ou réalisables très prochainement se trouvent les bureaux de postes de Bâle II (presque achevés) de Zurich-Mulligen et de Genève-Cornavin, projets qui peuvent avoir localement une certaine signification sur le plan de l'emploi. Si cette politique prudente permet un autofinancement de ces investissements, on ne sait pas encore quelle sera la répartition future des coûts provoqués par des investissements d'infrastructure de grande envergure d'autant plus que l'évolution technologique surtout dans le domaine des télécommunications suit un rythme accéléré. A nouveau les possibilités d'investissements à long terme sont impressionnantes mais encore vagues. A titre d'exemple, mentionnons l'introduction du système Digital et le remplacement des câbles traditionnels par des rayons Laser. En outre, une amélioration du système du télex est envisagée.

315 Ces observations mettent en évidence un clivage entre les projets à court terme qui sont en train d'être exécutés et les projets d'avenir qui semblent être peu définis. Il se peut que cette impression soit non fondée et due essentiellement à une politique d'information qui est, pour des raisons compréhensibles, très prudente. Si tel n'était pas le cas, et à moins que des arguments technologiques justifient cette position d'attente, le Groupe d'experts craint que des motifs financiers dictés par la relation entre la Confédération et les PTT prennent le pas sur une politique d'investissements adéquate et soient en particulier à l'origine de dépenses à nouveau procycliques.

Epuration des eaux

316 Ce secteur a absorbé jusqu'en 1977 environ 14 milliards de francs et compte parmi les domaines qui donnent l'impression d'être bien préparés en ce qui concerne l'élaboration des projets concrets et l'analyse des tâches futures en matière de travaux d'infrastructure, et ceci bien que des problèmes existent sur le plan du contrôle et de l'efficacité des installations en service. En 1977,

60 % de la population suisse étaient reliés à une station d'épuration des eaux. Cela laisse donc encore un volume d'investissements important, qui ne pourra pourtant guère être réalisé dans le délai fixé par la loi qui prévoit que les installations polluantes seront supprimées ou reliées à des stations d'épuration d'ici à 1982. Pour relier les 40 % restants de la population au réseau d'épuration, des coûts d'un montant similaire à ceux de l'équipement déjà installé seront nécessaires. Cependant 15 % sont mis en réserve à cause de la faible densité des régions à desservir provoquant des coûts marginaux très élevés, ce qui fait que 25 % de la population seront reliés à une station d'épuration communale dans les années à venir. Cette tâche nécessite environ 8 milliards de francs et pourrait être activée afin de contribuer à soutenir la demande d'investissements publics.

Outre l'extension du réseau actuel, une demande d'investissements accrue provient de l'exigence d'améliorer certaines stations afin de mieux éliminer les phosphates qui entrent toujours en trop grande concentration dans les lacs pour lesquels les résultats de l'épuration sont insuffisants. Par conséquent, des investissements de remplacement et d'amélioration peuvent se faire plus pressants que cela avait été prévu initialement. Parmi des projets à réaliser prochainement, on peut citer les installations de Greifensee, du Glattal et du Werthölzli à Zurich, tandis que celle de Hochdorf se trouve déjà au début de sa réalisation. Remarquons que tous ces projets représentent un poids de financement relativement faible par rapport aux dépenses globales d'investissements dans ce secteur, mais ils témoignent d'une tendance qui pourrait facilement se généraliser.

317 Dans une optique à long terme, le potentiel de travaux est impressionnant si l'on pense par exemple au renouvellement du système de canalisation existant. En plus, les mesures prophylactiques luttant contre la pollution à la source, devraient se généraliser. Il est cependant illusoire de vouloir évaluer

la contribution de ces mesures à la demande d'investissements publics, car il serait vraisemblablement souhaitable que des efforts accrus soient fournis par le secteur privé, notamment par une contribution plus substantielle de l'industrie à l'épuration des eaux, notamment sous la forme d'installations intégrées dans le processus de production.

Milieu vital

- 318 Les dépenses d'infrastructure pour la conservation de la nature vont sans doute s'accroître dans un avenir proche. Il s'agit de deux tâches complémentaires. L'une consiste en travaux d'infrastructure dans le cadre de l'aménagement du territoire, comme le maintien de la qualité du sol et la création ou le déplacement de zones industrielles. L'autre doit parer aux problèmes posés par la dégradation de la qualité de l'environnement. C'est surtout dans ce dernier domaine que de nouveaux projets pourraient être réalisés. A part l'épuration des eaux que nous avons mentionnée séparément, on peut songer à des installations protégeant plus efficacement l'atmosphère, à des procédés de recyclage et de récupération de déchets.
- 319 L'assainissement des villes pourrait exiger des dépenses d'infrastructure importantes, notamment dans le domaine des transports publics et de l'harmonisation des différents moyens de locomotion. A nouveau, un problème de répartition des frais se pose, mais cette fois-ci, non seulement entre le secteur privé et public, mais également entre Confédération, cantons et communes.
- 320 La discussion publique reprend souvent le thème de la société vieillissante en mettant l'accent sur les coûts d'investissements provoqués par elle. Il est cependant peu probable, hormis le domaine de la santé que nous mentionnons ci-après, que ce vieillissement entraîne des changements sociologiques tels que des besoins de la société se trouvent profondément modifiés. Néanmoins, l'adaptation de l'infrastructure existante dans

l'aménagement des villes et des logements pourra nécessiter des dépenses non négligeables qui relèveront cependant aussi bien des secteurs privé que public.

Education et santé

- 321 Les grands projets dans ces domaines sont en voie d'achèvement. Si dans le secteur de la santé, une demande d'investissements importante devait encore se manifester, elle sera causée par le progrès technique, et surtout par l'adaptation des installations existantes et le développement de structures nouvelles conçues pour les besoins des personnes âgées. Cependant, toute évaluation est rendue impossible, car ces besoins dépendront des choix sociaux futurs. Bien que conceptuellement le développement de nouvelles structures ne soit pas exclu, il ne faut pas perdre de vue que celles-ci ne feraient que concurrencer des capacités existantes.
- 322 Dans le secteur de l'éducation, les travaux d'infrastructure se feront plus rares si l'on tient compte de l'évolution démographique. Cependant, un certain investissement dans ce domaine pourrait s'avérer nécessaire pour adapter les structures existantes aux besoins nouveaux.

V Le financement des investissements publics

- 323 En ce qui concerne le financement des investissements publics, deux questions prédominent: il s'agit d'une part de tenter de définir les limites de l'endettement et d'autre part d'examiner dans quelle mesure il est possible de les faire financer directement par leurs utilisateurs, soit en application du principe d'équivalence.

Limites de l'endettement public

- 324 La question posée est de définir dans quelle mesure les investissements publics doivent être financés par les recettes courantes ou peuvent être financés par l'emprunt. Or, aucune règle d'or n'existe et la réponse doit être soigneusement nuancée car elle dépend d'une part de la situation économique du moment et d'autre part du modèle économique que l'on considère le plus approprié pour représenter le fonctionnement de l'économie suisse. Dans ce domaine tout particulièrement le choix des hypothèses retenues - et que l'on ne peut souvent pas vérifier comme il le faudrait - peut influencer très sérieusement les résultats. C'est pourquoi, ne voulant pas prendre parti sur la polémique qui anime les théoriciens dans ce domaine, le Groupe d'experts s'est contenté d'énoncer certains principes largement admis sur le lien entre l'endettement et la situation économique à court terme et d'émettre quelques remarques sur les éléments qui justifient dans l'optique de l'Etat et de la collectivité une certaine retenue dans le recours à l'emprunt.
- 325 Dans son Rapport de l'an dernier, le Groupe d'experts a plaidé pour une politique d'équilibre budgétaire fondée sur le *principe de l'équilibre de plein-emploi*. Ce principe est construit sur l'aptitude des recettes fiscales (et de quelques dépenses) de varier automatiquement avec les fluctuations de l'activité économique. Les dépenses doivent être fixées en fonction des besoins d'approvisionnement en biens et services publics et de transferts, et l'assiette des revenus ainsi que les taux ou tarifs doivent alors être fixés de telle sorte qu'ils couvrent les dépenses lorsque le plein-emploi est assuré.
- 326 Ainsi tout écart de l'économie par rapport au plein-emploi, qu'il soit relativement durable ou le produit de fluctuations de part et d'autre de celui-ci, engendre un excédent des dépenses sur les recettes en situation de sous-emploi, et inversement en situation de sur-emploi. *Le principe exige que l'on*

accepte ces écarts budgétaires, et par conséquent que l'on ne s'oppose pas au fonctionnement des stabilisateurs par des mesures compensatrices. A noter que ce sont ce jeu des stabilisateurs fiscaux et la fixation du niveau des dépenses en fonction des besoins qui sont prépondérants pour la contribution du budget des collectivités publiques à la constance de la politique économique et que la concordance entre les recettes et les dépenses au niveau de plein-emploi est secondaire.

327 En conséquence, l'apparition d'un excédent de dépenses en basse conjoncture est conforme au principe, et *le recours à l'emprunt pour le financer parfaitement justifié*. Par contre, et contrairement au comportement fréquent des Autorités après-guerre, les recettes abondantes d'une période de haute conjoncture ne doivent pas être entièrement utilisées pour de nouvelles dépenses. Deux solutions sont possibles. Ou bien, elles sont déposées sur un compte auprès de la Banque nationale pour être stérilisées; elles constituent ainsi une réserve de liquidité à laquelle les Autorités pourront recourir pour financer tout ou partie de l'excédent de dépenses qui apparaîtra en cas de récession. Ou bien, conformément pour la Confédération à la Constitution et à la Loi sur les finances, elles sont utilisées pour rembourser la dette. Les effets des deux solutions ne sont pas identiques et le choix de la meilleure solution - qui peut être aussi une combinaison des deux - devra dépendre des conditions et de la politique monétaire du moment.

328 Les implications de ce principe pour la politique à suivre sont les suivantes. La première partie ainsi que le chapitre III de cette partie du rapport ont mis en évidence que des réserves de capacité, bien que modestes, caractérisent encore actuellement l'économie suisse, et ne devraient pas disparaître l'année prochaine. De plus, l'arrivée sur le marché du travail de nouvelles classes d'âge relativement riches risque de poser à moyen terme des problèmes d'emploi. *Dans ces conditions, on ne peut pas admettre que l'économie suisse connaît une situation de*

plein-emploi parfaitement normale qui justifierait la réalisation d'un équilibre des budgets de l'ensemble des collectivités publiques (sous réserve d'aménagements entre les diverses collectivités publiques). Si des aménagements peuvent se justifier au niveau des dépenses pour les adapter au niveau des besoins actuels, augmenter les impôts serait aller à l'encontre du fonctionnement des stabilisateurs automatiques.

329 Aucune réserve n'ayant été créée durant la haute conjoncture, le financement du déficit ne peut donc avoir lieu qu'avec des fonds étrangers. Il convient donc d'évaluer les répercussions possibles sur les taux d'intérêt et de manière générale sur les besoins de capitaux de l'économie privée. Pour cela, il faut considérer la structure de la dette publique en distinguant les emprunts publics et non publics émis sur le marché des capitaux des autres sources de financement (dette interne, flottante, autres dettes). Sans que l'incidence respective de ces deux formes d'endettement du secteur public sur les investissements privés soit bien connue empiriquement, on peut supposer qu'avec une offre de monnaie flexible l'effet d'exclusion d'investissements privés est plus faible avec les formes "internes" d'endettement. Les prêts bancaires en particulier peuvent parfaitement être le produit d'une création de monnaie fiduciaire à partir de réserves de liquidités excédentaires. De même, les placements d'assurances privées ou de fonds de prévoyance (fonds de l'AVS/AI, de caisses de retraite) sont dans une large mesure effectués faute d'autres possibilités de placements présentant la même sécurité. Enfin, le placement des fonds de l'assurance-chômage ou d'entreprises publiques ne peut légalement de toute manière pas être placé dans le secteur privé.

330 Or, après un recours intensif au marché des capitaux en 1975 (+58 %) et 1976 (+151 %), les émissions publiques et non publiques d'emprunts des collectivités publiques se sont fortement contractées en 1977 (-67 %), en particulier parce que les ponctions de la Confédération n'ont qu'à peine dépassé le 10 % de

l'année précédente. Ce recul s'est encore poursuivi en 1978 (- 63 % au 1er trimestre), et pour le 1er semestre de l'année, les remboursements d'emprunts publics - souvent anticipés en raison de la forte baisse de l'intérêt et de la bonne situation de trésorerie des cantons et communes - ont été supérieurs de 40 millions à l'argent frais nouvellement prélevé. Ce retournement de tendance des émissions publiques est dû à la nette amélioration du bouclage des comptes des collectivités publiques, aux importantes réserves que la Confédération s'était constituées en 1976 et 1977 pour couvrir d'avance les déficits prévisibles, et à l'abondance des autres ressources de trésorerie.

331 *Dans ces conditions, le financement d'un déficit de plus de 2 milliards de l'ensemble des collectivités publiques en 1978 ne soulève aucune difficulté. Il ne devrait avoir qu'une influence réduite sur la baisse tendancielle des taux d'intérêt et par conséquent ne pas handicaper les investissements privés. La très forte liquidité potentielle des institutions financières suisses (banques, assurances, marché des capitaux) devrait également permettre de financer sans difficulté un déficit public du même ordre de grandeur au cours de ces prochaines années, et ceci d'autant plus que les réserves de liquidités et les sources de trésorerie internes de la Confédération devraient encore lui permettre de renoncer à tout nouvel emprunt en 1979.*

332 Le Groupe d'experts tient à rappeler à ce propos qu'il avait suggéré dans son rapport de l'an dernier que soit examinée la question d'un *financement direct d'une partie des besoins des collectivités publiques par la Banque nationale*. Pour la Banque nationale, cette politique reviendrait à alimenter la masse monétaire *selon les limites d'accroissement qu'elle fixerait à cet effet* en accordant des crédits aux collectivités publiques en lieu et place de racheter des devises étrangères. En accumulant ainsi des titres de collectivités publiques, elle

créerait par la même occasion les bases nécessaires à la pratique d'une politique de marché ouvert. Pour les collectivités publiques, cela leur donnerait l'occasion d'acquérir au moins une partie des liquidités nécessaires pour financer leur déficit avec pour avantage que ces prêts ne seraient pas remboursables et ne porteraient pas intérêt ou en tout cas un intérêt favorable. Pour l'économie toute entière enfin, cette politique libérerait le marché des capitaux d'une partie des besoins des collectivités publiques, d'où une réduction de la pression à la hausse sur les taux d'intérêt.

333 L'application du concept de l'équilibre de plein-emploi peut soulever des problèmes délicats si la situation de léger sous-emploi justifiant la poursuite d'une politique de déficit budgétaire venait à se prolonger, voire à s'aggraver: cela impliquerait en effet le maintien d'une politique de déficit budgétaire et par conséquent l'accroissement de la dette publique. Il semble toutefois que la très grande liquidité potentielle de la Suisse ne devrait pas - à l'instar de la période de croissance - constituer une contrainte sérieuse à la continuation d'une croissance modeste et relativement régulière de l'endettement. Aussi longtemps que la situation économique est marquée par une sous-utilisation des facteurs de production, une telle politique se justifie pour combler un excédent d'épargne du secteur privé et des assurances sociales.

334 *La poursuite par l'ensemble des collectivités publiques d'une politique de déficit budgétaire et de gonflement de l'endettement devrait tout de même respecter certaines conditions ou demeurer dans certaines limites. Primo, l'endettement n'est justifié que pour des dépenses d'investissements (matériels ou immatériels) à savoir des dépenses qui, par une augmentation de la capacité productive, assurent leur propre financement, soit directement pour les services qui peuvent être vendus, soit indirectement pour les autres pour lesquels l'effet productif se concrétise par une contribution à la croissance*

économique et par conséquent aux recettes fiscales. Si la dépense publique n'est pas productive, emprunter n'implique qu'un renvoi d'une augmentation d'impôt ou d'une diminution d'autres dépenses auxquelles il faudra bien consentir un jour pour rembourser l'emprunt. Dans ce cas il serait préférable, même si l'effet expansif sur l'ensemble de l'économie est approximativement le même, de favoriser par des baisses d'impôts les investissements privés susceptibles d'accroître la capacité concurrentielle de l'économie suisse.

335 Secundo, le recours systématique à l'emprunt est limité par la nécessité pour l'Etat d'*assurer le service de la dette*. Celui-ci représente une dépense supplémentaire qui ne peut être assurée que par la renonciation à d'autres dépenses ou par une augmentation des recettes fiscales; dans tous les cas, cela représente une augmentation de la part relative des dépenses du service de la dette par rapport aux dépenses totales. A ce propos, il faut porter notre attention sur l'incidence du rythme de croissance économique sur la part respectivement de la dette publique et du service de cette dette au produit national. On peut en effet démontrer deux faits d'importance. Si l'on admet pendant une longue période un endettement annuel constant par rapport au produit national, *la part de la dette totale au produit national ne s'accroît pas indéfiniment, mais tend à se stabiliser* à un niveau d'autant plus faible que le taux de croissance est élevé. Ce fait est en soi réconfortant puisqu'il montre que la poursuite d'une politique de déficit permanente n'entraînerait pas à la longue un endettement sans rapport avec le produit national. Ce raisonnement est d'ailleurs confirmé dans les faits puisque la part de la dette totale des collectivités publiques suisses a oscillé autour de 40 % depuis 1960 malgré le fort endettement des cantons et communes dès les années soixante et de la Confédération dès 1971. *Ce qui est déterminant, répétons-le, c'est que l'existence d'un déficit soit justifiée sur le plan conjoncturel.*

Cet enseignement met cependant aussi en évidence l'incidence du taux de croissance et en particulier le fait *qu'une croissance économique lente se traduit* non seulement par une part relative de la dette par rapport au produit national importante, mais surtout *par une part importante du service de cette dette par rapport au produit national* et par conséquent aussi par rapport aux dépenses publiques. Ainsi, c'est en période de croissance lente, à savoir lorsqu'une politique de déficit budgétaire est la plus susceptible d'être nécessaire, que le service de la dette est le plus lourd, accentuant ainsi la contrainte qu'il exerce sur l'endettement.

- 336 Tertio, la politique d'endettement ne peut pas négliger l'incidence sur l'allocation des ressources. D'une part, il apparaît en général que le recours à l'emprunt permet une politique plus laxiste en matière de dépenses publiques que le financement par l'impôt, ce qui pourrait favoriser une extension de l'Etat qui ne soit pas nécessairement justifiée économiquement ou désirée politiquement. D'autre part, le recours à l'emprunt devrait être plus défavorable à la formation du stock de capital privé que l'impôt (effets contractifs sur l'investissement et expansifs sur la consommation privée).
- 337 Quarto, le recours à l'emprunt en lieu et place de l'impôt réduit la masse de manoeuvre avec laquelle les collectivités publiques peuvent poursuivre une politique de redistribution du revenu et de la fortune et modifie d'une manière difficile à mettre en évidence les effets de sa politique globale de redistribution.
- 338 Quinto et enfin, *en cas de reprise de l'activité économique et avant la haute conjoncture, la politique d'endettement devrait être remplacée par une politique d'épargne* pouvant selon les conditions monétaires du moment à la fois servir à constituer des réserves stérilisées en prévision d'une nouvelle dépression et à rembourser des emprunts.

Financement des investissements publics par les recettes courantes

- 339 Même si le recours à l'emprunt peut être justifié dans certaines circonstances, le financement des dépenses d'investissements publics comme les dépenses courantes doit être assuré essentiellement par les recettes courantes, qu'elles soient le produit de ventes sur un marché ou d'un prélèvement forcé d'impôts. C'est d'ailleurs bien ainsi que les choses se passent puisqu'au cours de ces cinq dernières années de fort déficit, la part des recettes aux dépenses de l'ensemble des collectivités publiques a varié entre 92 et 95 %, alors que celle des investissements à l'ensemble des dépenses publiques oscillait autour de 20 %.
- 340 Le financement des investissements publics est et restera donc dans une très large mesure assuré par la législation fiscale et tarifaire en vigueur. Le Groupe d'experts n'a pourtant pas estimé nécessaire d'examiner ici ce système en entier. Il a jugé préférable de développer quelques idées générales pour mettre en évidence certains avantages du système en vigueur et surtout de nouvelles solutions possibles. De même que pour les domaines d'investissement public, et pour les mêmes raisons, il n'est pas en mesure de chiffrer ses suggestions.
- 341 Dans son rapport de l'an dernier, le Groupe d'experts a relevé qu'*une application plus généralisée du principe d'équivalence contribuerait à une plus grande efficacité économique*. En effet, il incite les utilisateurs à ajuster leur demande au prix qui est exigé d'eux et fournit aux pouvoirs publics une bien meilleure indication sur la quantité à produire. Par ailleurs, sa moins grande aptitude à prendre en considération des objectifs de redistribution peut être compensée par un engagement plus systématique d'autres instruments.
- 342 *Le mode d'application le plus strict de ce principe consiste à prélever un prix lorsque le bien ou le service peuvent être vendus. Ceci est très couramment pratiqué dans les domaines des commu-*

nications (PTT), des transports par chemin de fer, ou cars postaux, des services industriels (électricité, gaz, eau) et de certains services administratifs (contrôle des habitants, etc.). Souvent, cependant, le prix fixé dévie assez largement de ce que les principes économiques auraient suggéré. Or, ces prix "politiques" ou "administrés" (par exemple pour l'électricité, les transports de marchandises par chemin de fer, etc.) provoquent des distorsions dans les choix économiques qui se matérialisent par une perte de croissance. Il en va de même avec les biens ou services remis gratuitement par l'Etat à la communauté sans qu'il n'y ait d'impossibilité pratique ou économique de prélever un prix (par exemple pour l'épuration des eaux, le ramassage et l'incinération des ordures, etc.). Dans tous ces cas, l'efficacité du système économique serait améliorée si l'on s'efforçait d'appliquer une partie des nombreuses propositions développées en Suisse ou à l'étranger.

343 Chaque fois qu'un service peut être vendu, le financement de l'équipement ne pose pas de problème car l'on a affaire à des ouvrages qui assurent postérieurement le remboursement des emprunts qu'il aura fallu, le cas échéant, contracter pour les réaliser. Tel est par exemple le cas pour la production d'énergie.

344 Des difficultés apparaissent cependant avec les services de l'entreprise des CFF qui, pour des raisons de nature économique particulière (production à coûts décroissants) et de concurrence, ne semble pas en mesure de couvrir ses dépenses d'exploitation et d'investissement avec ses seules recettes de ventes, sans risquer de s'exclure elle-même du marché en s'efforçant tout de même de parvenir à cette couverture en pratiquant des tarifs non concurrentiels. Le Groupe d'experts a déjà relevé dans le chapitre précédent qu'une étude économique approfondie de la situation des CFF lui semblait indiquée. Sur la base d'un examen rapide, il lui paraît cependant que toute solution devrait tenir compte des points suivants: a) les CFF devraient être mis à pied d'égalité avec les transports routiers en matière d'infrastruc-

ture mise à disposition; b) les CFF devraient être mieux indemnisés pour les services qu'ils rendent à la communauté (défense nationale, desserte de régions peu peuplées, trafic pendulaire régional); c) les privilèges dont bénéficient leurs principaux concurrents (transport par camions) devraient être abolis et les transports routiers devraient être forcés de supporter au moins une partie des coûts des atteintes qu'ils provoquent à l'environnement (pollution, recours élevé au sol). De telles mesures aideraient les CFF à assumer le regain d'importance qu'ils ne sauraient manquer de rencontrer à l'avenir. Sans pour autant prendre position, le Groupe d'experts souligne que toute une série de principes ont été énoncés par la Commission fédérale pour une conception globale suisse des transports afin de "garantir l'égalité de traitement de tous les modes de transport ... au niveau de l'infrastructure", "d'éliminer les distorsions de concurrence", de faire internaliser par leurs auteurs les coûts et avantages externes et de "dédommager les entreprises de transport pour leurs prestations générales en faveur de l'économie".

- 345 Lorsque le prélèvement d'un prix n'est pas possible, notamment parce que les utilisateurs ne peuvent pas être décelés et contrôlés pour un coût raisonnable, le principe d'équivalence peut encore être approché en prélevant *des impôts à affectation définie (charge de préférence)*. Tel est le cas pour les 3/5 des droits et pour la surtaxe d'entrée sur les carburants destinés au financement des routes nationales ou, au niveau cantonal, en principe des taxes sur les automobiles pour le financement partiel des routes principales. Bénéficiant des qualités générales du principe d'équivalence, ce système présente tout de même des désavantages. Pour une tâche qui a comme le réseau d'autoroutes une fin définie à part les travaux d'entretien et quelques améliorations spécifiques, on court le risque de lui attribuer des ressources financières dont il n'a plus besoin et qu'il est toujours difficile politiquement de déplacer sur un autre objet. Ce problème se pose d'ailleurs déjà puisque dans sa volonté de

réaliser des mesures d'économie, la Confédération a décidé d'utiliser une partie des fonds annuels destinés au financement de la construction de nouveaux tronçons d'autoroute pour amortir plus rapidement que prévu l'avance qu'elle avait accordée pour lancer le programme dès 1959 et dont 85 % sont déjà remboursés à fin 1977. Cette somme évaluée à 358 millions pour le budget 1978 serait plus que suffisante pour assurer le financement d'une accélération raisonnable du programme de construction des routes nationales.

- 346 En outre, toujours dans le but de tirer profit du principe d'équivalence par le biais d'impôts à affectation définie, il faut regretter que, compte tenu des coûts énormes engendrés par l'alcool et le tabac, les impôts spécifiques prélevés sur ces deux produits ne soient pas affectés directement au financement de l'infrastructure dans le domaine de la santé, plutôt qu'à celui de l'AVS/AI qui pourrait être assurée par d'autres moyens, ainsi qu'on peut le lire dans la cinquième partie de ce rapport.
- 347 Toujours dans l'esprit général du principe d'équivalence, l'utilisation de *l'impôt d'affectation ou sur les coûts sociaux* est de plus en plus fréquemment suggérée pour influencer délibérément les choix des agents économiques effectués sur la base des indications du marché, et en particulier pour les faire prendre eux-mêmes en charge (internaliser) des coûts externes qu'ils imposeraient sans cela au reste de la collectivité. Sur le plan du principe, le but poursuivi est semblable à celui des normes réglementaires émises pour limiter les causes de coûts externes. Toutefois, l'impôt d'affectation a un double avantage: d'une part il fonctionne selon les principes et avec les avantages du marché, d'autre part il fournit à l'Etat des ressources financières qu'il peut alors utiliser pour financer des ouvrages ou des activités destinées à renforcer le but visé (financement de la recherche ou de projets expérimentaux ou d'ouvrages d'infrastructure, subventionnement d'investissements privés).

348 De tels impôts d'affectation sont souhaitables avant tout dans les domaines de l'environnement et de l'énergie. Dans le premier cas, il s'agit de favoriser la prise en charge par leurs auteurs des coûts externes qu'ils engendrent par leur activité à la collectivité. Hormis le domaine distinct de l'industrie, un impôt d'affectation se justifie afin de faire payer aux transports par route au moins une partie des coûts qu'ils imposent à l'environnement (émissions toxiques et salissantes, bruit, fort recours au sol). Le juste dosage devrait cependant être soigneusement étudié au niveau de l'application de la conception générale suisse des transports et tenir compte du rôle prépondérant que la voiture et le camion jouent dans le dynamisme des économies modernes (effet sur l'emploi, sur la croissance). Les fonds ainsi récoltés pourraient contribuer au financement de la prévention de la pollution (mesures de réduction ou de protection) et surtout à améliorer la capacité concurrentielle des moyens propres par une participation à leur financement.

349 Dans le domaine de l'énergie, la finalité d'un impôt d'affectation serait de forcer les utilisateurs à anticiper la hausse de prix de ressources non renouvelables, et dans une moindre mesure à les faire payer une partie des coûts que l'énergie impose à l'environnement (pollution, réchauffement de l'air et des eaux, dépendance économique élevée de l'étranger). A l'instar des ressources ainsi prélevées dans le domaine des transports, les moyens récoltés pourraient être attribués au financement de la recherche et de l'expérimentation de nouvelles sources d'énergie, à la réalisation de nouveaux projets conformes aux objectifs d'une politique de l'énergie et enfin au financement de mesures d'économie d'énergie. Dans ce domaine, on pourrait en particulier songer à stimuler les travaux d'isolation ou de récupération d'énergie des industries et ménages privés, par exemple par le subventionnement d'une partie des frais ou par la remise de prêts gratuits, mais remboursables rapidement (en fonction des économies de chauffage réalisées).

350 Si l'on envisage le prélèvement de nouvelles charges de préférence (impôt à affectation définie) comme cela a été prévu par la conception générale suisse des transports et comme cela sera vraisemblablement aussi le cas avec la conception générale de l'énergie, ou un impôt d'affectation (auquel il est pour le moment renoncé dans le deuxième projet de loi sur l'environnement), il est très important de *prendre garde de ne pas accroître in-conséquemment la charge fiscale* de l'ensemble de la collectivité. Non seulement celle-ci est déjà moyennement élevée comparative-ment aux autres pays occidentaux, mais encore la période n'est-elle pas favorable sur le plan des politiques d'emploi et de croissance. Une telle décision doit être accompagnée d'une ré-
vision de la fiscalité.

351 Enfin, la nécessaire stimulation des investissements exécutés par les cantons et communes qui continueront à occuper la position dominante qu'ils ont eue jusqu'à maintenant ne peut être résolue que dans le cadre d'une *révision de la répartition des tâches et des moyens de financement entre la Confédération et les cantons*. Diverses études sont actuellement en cours à ce sujet et il est encore trop tôt pour connaître leurs conclusions, si ce n'est qu'elles tendront à décharger la Confédération de certaines tâches au profit des cantons et que ceux-ci devraient pouvoir en conséquence bénéficier de moyens financiers propres additionnels. A court terme cependant, à savoir pour pouvoir redonner sans tarder ce souffle dont les investissements publics ont grandement besoin, il est *indispensable que la Confédération révisé sa politique de transferts en faveur d'autres collectivités ou exploitations publiques*. De 1970 à 1977, les contributions à des fins d'investissements se sont accrues de 60 % alors que les contributions pour des dépenses courantes ont augmenté de 183 %. De 1975 à 1977 les premières ont même diminué de 8 % alors que les secondes augmentaient encore de 29 %, ce qui illustre une fois de plus que les investissements - et par conséquent les objectifs à long terme - sont toujours les principaux à souffrir de mesures d'austérité.

- 352 Les développements qui précèdent ont porté essentiellement sur des ressources fiscales qui relèvent du domaine de compétence de la Confédération et qui seraient disponibles pour financer des domaines d'intérêt général intéressant de manière assez régulière toute la collectivité. Pour les besoins d'infrastructure purement locaux ou régionaux comme le trafic ou la conservation des centres urbains, des solutions locales adaptées aux besoins de chaque collectivité devront être trouvées. Néanmoins, une partie des moyens financiers pourrait provenir d'une participation à certaines recettes fédérales prélevées en rapport avec ces objets.
- 353 Remarquons pour terminer que l'insuffisance des moyens de financement est très souvent invoquée comme contrainte à une réalisation plus rapide des programmes d'investissements élaborés. Une telle affirmation n'a de valeur que si elle est nuancée. Il est vrai que la politique d'équilibre budgétaire a exercé une très forte contrainte sur les possibilités de dépenses. Mais cette nécessaire phase de restructuration devrait être approximativement terminée et la nette amélioration du bouclage des comptes des collectivités et exploitations publiques doit être utilisée maintenant pour relancer rapidement les investissements et vraisemblablement aussi pour réduire les impôts. Compte tenu de la situation économique actuelle, un certain endettement des pouvoirs publics à des fins d'investissement est parfaitement justifié sur le plan économique.
- 354 Par contre, il est vrai que la réalisation des programmes s'opposera toujours à des contraintes. La principale limite réside dans les capacités de production qui, même si elles présentent quelques réserves, ne peuvent pas être étendues sans limites ou sans réduction de la production du secteur privé. A cela s'ajoutent semble-t-il de plus en plus des contraintes d'ordre administratif ou politique qui retardent fortement, voire rendent impossible la concrétisation de nombreux projets importants (centrales atomiques, tronçons d'autoroutes, etc.).

VI Conclusion

355 Ce tour d'horizon de la tendance actuelle des investissements publics et des besoins d'investissements existants ou vraisemblables a fait apparaître un écart entre les deux. Cet écart est sans aucun doute dû à la politique d'austérité et d'équilibre budgétaire menée actuellement par les collectivités et exploitations publiques. Toutefois, il est certainement aussi dû à une sorte de pause que la collectivité semble s'être offerte pour considérer les gros efforts consentis antérieurement et pour réfléchir posément aux nouveaux besoins. C'est pourquoi les projets existants ne donnent pas une grande marge de manoeuvre pour une politique d'investissement adéquate et le très important potentiel de tâches d'infrastructure futures mis en évidence n'a pas encore atteint un stade d'élaboration suffisamment avancé. Et pourtant, la situation économique exige qu'une action coordonnée soit entreprise au niveau de l'Etat sur le double plan de la politique d'investissements publics et de la politique fiscale.

356 Le Groupe d'experts s'est demandé comment une politique adéquate peut être incitée et menée à bien dans le système de démocratie fédéraliste de la Suisse. Cette question paraît d'autant plus délicate que pour obtenir l'assentiment du peuple et des cantons au sujet de l'article constitutionnel sur la conjoncture (31 quinquies), il a fallu retirer du premier projet le pouvoir de la Confédération de contraindre les cantons et communes à établir leurs budgets conformément aux impératifs conjoncturels. Il apparaît cependant au Groupe d'experts qu'une *partie des erreurs commises peut être expliquée par un manque d'information objective des collectivités et exploitations publiques* sur les conséquences économiques de leur politique et sur l'interdépendance qui les lient entre elles et à l'économie. C'est pourquoi parmi les mesures qui ne demandent pas de changement institutionnel important, une politique d'information et de recommandation concentrée en général sur ces interdépendances

et en particulier sur les lacunes de la politique d'investissement actuelle devrait contribuer à une approche rationnelle des problèmes. Compte tenu de l'anachronisme avec lequel l'objectif d'équilibre budgétaire est considéré comme prioritaire, il serait indispensable également d'insister sur les grands principes d'une politique d'équilibre budgétaire conforme à la situation économique. De plus, si l'ensemble des collectivités publiques importantes poursuivait et défendait d'un commun accord une politique budgétaire adéquate, les pressions populaires et politiques conduisant habituellement à une politique pro-cyclique seraient atténuées. Le Groupe d'experts n'est pas en mesure de se prononcer sur la forme à donner à cet organe informatif. Il se demande toutefois si une commission fédérale extraparlamentaire réunissant des experts neutres et les représentants des Autorités politiques et des administrations de la Confédération, des cantons et des communes ne serait pas en mesure d'apporter des résultats positifs. En outre, des efforts devraient être entrepris à tous les niveaux pour améliorer la coordination entre tous les services responsables du développement de l'infrastructure et de son entretien.

Toutefois, l'information pure de même que des recommandations non liantes ne seraient certainement pas suffisantes pour atteindre les résultats souhaités. C'est pourquoi, si les objectifs globaux de croissance équilibrée et d'emploi sont considérés comme plus importants que le respect de l'autonomie des collectivités régionales ou des entreprises publiques, d'autres mesures devraient être prises afin d'exercer une certaine pression incitative ou punitive contre les collectivités qui ne se soumettraient pas à une discipline générale.

C I N Q U I E M E P A R T I E

PROBLEMES ECONOMIQUES DE LA POLITIQUE SOCIALE SUISSE	243
<u>Remarques préliminaires</u>	243
A	
PROBLEMES ECONOMIQUES DE LA PREVOYANCE- VIEILLESSE	251
I	
<u>Objectifs de la prévoyance-vieillesse</u>	251
.	
Garantie d'un minimum vital	251
.	
Redistribution du revenu	251
.	
Politique patrimoniale	253
.	
Politique conjoncturelle, structurelle et de croissance	254
.	
Aspects de "l'ordre économique et social"	255
.	
Un seul instrument de politique peut-il convenir à la réalisation de plusieurs objectifs de poli- tique économique ?	256
II	
<u>Le premier pilier de la prévoyance-vieillesse</u> (Assurance-Vieillesse et Survivants, AVS)	257
.	
Montant et échelle des rentes	258
.	
Adaptation des rentes	260
.	
Financement	266
.	
Evolution démographique et proportion des rentiers	269
.	
La situation des indépendants	272
.	
La situation des femmes	273
.	
La question de la flexibilité de l'âge de la retraite	273
.	
Les questions administratives	275
.	
Besoin de prévision et manoeuvrabilité	275
.	
Critique dans l'optique de la "politique de redistribution"	276
.	
Critique dans l'optique de la "politique struc- turelle"	277

.	Critique dans l'optique de la "politique conjoncturelle"	279
.	Critique dans l'optique de la "politique de croissance"	280
III	<u>Le deuxième pilier de la prévoyance-vieillesse</u> (Caisses de pension)	280
.	Financement, échelle et montant des rentes	282
.	Adaptation des rentes	283
.	Génération transitoires	287
.	Liaison avec le premier pilier	289
.	Problèmes d'organisation	290
.	Bilan intermédiaire des réflexions sur le deuxième pilier	294
.	Prévoyance financière et prévoyance réelle	296
.	"Coûts" des systèmes de la capitalisation et de la répartition	298
.	"Sécurité" des systèmes de la capitalisation et de la répartition	300
.	Capitalisation, répartition et épargne des ménages	301
.	Système de la capitalisation et formation de capital physique	305
.	La capitalisation et la productivité du capital	307
.	Critique selon l'optique de la politique de croissance et de la politique conjoncturelle	309
.	Critique selon l'optique de la politique structurelle	310
.	Critique selon l'optique de la politique de redistribution	312
IV	<u>Résumé et conclusions</u>	313
.	L'assurance-vieillesse et survivants	313
.	Les caisses de pension	315
.	Le troisième pilier de la prévoyance-vieillesse	316
.	La charge à long terme supportée par les personnes actives liée à la prévoyance-vieillesse	317

B	PROBLEMES ECONOMIQUES DE LA SECURITE MEDICO- SOCIALE	320
I	<u>Objectifs de la sécurité médico-sociale</u>	321
.	L'assistance des malades	321
.	L'efficacité économique	323
.	La distribution équitable des coûts et des avantages	326
II	<u>Situation</u>	327
.	La production des services médicaux	328
.	Les dépenses	331
.	Les causes de l'explosion des coûts	334
.	Le financement	345
III	<u>Mesures possibles</u>	347
.	L'amélioration de l'offre médicale	348
.	Diminution du niveau et de l'accroissement des coûts	350
.	La limitation de la demande	353
.	Questions en suspens concernant les caisses- maladie et le financement	354
IV	<u>Résumé</u>	363

C I N Q U I E M E P A R T I E

PROBLEMES ECONOMIQUES DE LA POLITIQUE SOCIALE SUISSE

Remarques préliminaires

357 L'historique des institutions sociales suisses, telles que l'Assurance-Vieillesse et Survivants, les caisses de pension et les caisses de maladie, laisse découvrir leur évolution spontanée. Les aspects économiques et l'orientation vers une rationalité économique n'ont joué de rôle, dans leur phase de construction, que lors d'examens de problèmes particuliers et au moment des révisions. Si non les institutions sociales sont le produit de la *démocratie* suisse dite de "*consentement*".

Le poids des institutions sociales était, jusqu'alors, supportable pour l'économie. Cependant, le ralentissement de la croissance, le vieillissement menaçant de la population et les nombreux plans d'extension partiellement non coordonnés nous ont incités, l'année dernière, à proposer un temps de réflexion. A ce propos, nous avons souligné l'importante carence d'analyses économiques de toutes les institutions sociales.

358 Une délimitation précise du domaine de la politique sociale par rapport aux autres domaines de la politique sociale, économique et financière, n'est guère possible. A part la politique sociale au sens restreint, c'est-à-dire l'assurance sociale, l'aide sociale et l'assistance, *une grande partie de l'offre de biens publics* ainsi que *la structure du système fiscal et des subventions visent également des objectifs de politique sociale*.

L'importance économique croissante de la politique sociale ne se mesure pas seulement à l'évolution des assurances sociales. C'est beaucoup plus l'évolution du ménage public

(budget) dans son ensemble et des dépenses de transfert en particulier qui la figure.

359 Le tableau 15 nous donne une série de repères quantitatifs essentiels qui montrent *l'évolution de l'importance économique de la politique sociale* suisse au cours de ces trois dernières décennies. Actuellement, plus de 40 % du produit national net passe par les caisses publiques et durant le même laps de temps la part des assurances sociales a presque atteint celle des autres tâches de l'Etat. Les assurances sociales se sont ainsi développées à un rythme plus rapide que les autres tâches de l'Etat.

Environ la moitié des recettes globales des assurances sociales et de l'Etat reflue au secteur privé sous *la forme de paiements de transfert* dont la somme s'est fortement accrue. Il en résulte que l'Etat n'utilise que 20 % seulement du produit national pour ses tâches propres. Ce fait ne peut cependant pas être utilisé sans autre pour minimiser l'importance économique de l'augmentation considérable des recettes brutes de l'Etat et des assurances sociales. La charge effective supportée par le contribuable et encore plus son impression subjective relèvent beaucoup plus du revenu brut de l'Etat et des assurances sociales que du revenu net. En effet, ce dernier néglige le fait que les bénéficiaires de transferts ne se confondent en règle générale pas avec les payeurs d'impôts et de cotisations sociales.

360 Le tableau 15 nous renseigne également sur la *charge moyenne que représente, pour les ménages, les impôts directs et les charges sociales (sans impôts indirects)*. Cette charge a passé de 19,1 % à 28,5 % durant la période 1950-76, et l'on peut noter un étonnant parallélisme entre l'évolution des impôts et des charges sociales. En interprétant de telles valeurs moyennes, il convient naturellement de considé-

Importance économique de la politique sociale

	1950	1960	1970	1975	1976
en % du produit national brut					
1 Recettes brutes de l'Etat ¹	18,1	18,0	20,5	22,8	24,0
2 Recettes brutes des assurances sociales ²	11,2	12,6	14,8	19,8	20,2
Total (sans les doubles imputations)	28,2	29,8	33,6	40,3	41,5
3 Transferts de l'Etat ¹	4,1	4,0	4,8	6,6	7,4
4 Transferts des assurances sociales ²	5,0	6,6	9,3	13,5	14,4
Total (sans les doubles imputations)	7,9	9,7	12,5	17,7	19,1
1-3 Recettes nettes de l'Etat ¹	14,0	14,1	15,7	16,3	16,6
2-4 Recettes nettes des assurances sociales ²	6,3	5,9	5,5	6,3	5,8
Total	20,3	20,0	21,1	22,5	22,4
en % des recettes courantes des ménages					
Impôts directs et transferts à l'Etat	9,9	9,3	11,3	13,2	14,1
Cotisations sociales ² des travailleurs et des employeurs	9,2	10,7	11,5	14,4	14,4
Total	19,1	20,0	22,8	27,6	28,5
en % du revenu disponible des ménages					
Transferts courants de l'Etat ¹	2,9	2,8	2,9	3,5	3,6
Transferts courants des assurances sociales ²	6,5	8,9	12,6	17,9	19,1
Total	9,4	11,7	15,5	21,4	22,7
en % de l'épargne nette					
Epargne des assurances sociales	51,8	25,6	21,7	30,6	30,4

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

2 Selon définition de la comptabilité nationale (AVS, AI, APG, CNA, AC, caisses-maladie, caisses de pension, etc.)

Source: Séries révisées de la comptabilité nationale suisse 1948-1976, Berne 1977

rer que des tranches non négligeables de la population, en particulier les rentiers, ne versent aucune cotisation sociale ou des cotisations comparativement réduites.

La contrepartie de la charge supportée par le contribuable et le cotisant correspond à *l'amélioration de la situation des bénéficiaires des transferts*. Durant les dernières décennies, la part du revenu disponible des ménages due aux transferts a passé de 9,4 % à 22,7 %. Cette augmentation peut être attribuée presque exclusivement à l'extension des assurances sociales. En réalité, derrière ces valeurs moyennes se camoufle une concentration de transferts, en particulier en faveur des rentiers.

361 *La part considérable des assurances sociales dans la formation de l'épargne nette* révèle également l'incidence économique de la politique sociale. La lecture du tableau 16 nous amène à conclure que cette épargne est le fait d'institutions de prévoyance-vieillesse professionnelle qui sont, encore aujourd'hui, dans la phase d'édification.

Faute de temps, de place aussi bien que de ressources, le Groupe d'experts n'a pas été en mesure de procéder à une présentation et une analyse de tout le champ de la politique sociale comprise dans son sens large, et s'est concentré sur la *prévoyance-vieillesse et la sécurité médico-sociale*. Le tableau démontre cependant que les domaines envisagés représentent tout de même plus des *trois-quarts respectivement des recettes globales et des dépenses globales*. Par la même occasion, il met ainsi l'accent sur des domaines où les problèmes économiques sont aujourd'hui déjà d'une grande portée et qui le seront encore plus à moyen terme. Dans les autres branches de l'assurance sociale, dont certaines se trouvent actuellement partiellement en révision, les questions qui prédominent relèvent plutôt de la technique d'assurance, et leur importance quantitative est trop faible pour soulever des problèmes économiques généraux. Cependant à l'avenir, il serait

Tableau 16

Assurances sociales de la Suisse (1975)

	Recettes globales		Dépenses globales	
	Mio. Fr.	%	Mio. Fr.	%
AVS fédérale	8'443,4	32,6	8'612,1	44,2
Institutions de prévoyance professionnelle	8'850,4	34,1	2'305,7	11,9
Caisses-maladies reconnues	4'157,2	16,1	4'053,9	20,9
Total intermédiaire	21'451,0	82,8	14'971,7	77,0
Prestations complémentaires à l'AVS	249,7	1,0	249,7	1,3
AI fédérale	1'572,6	6,1	1'621,7	8,4
Prestations complémentaires à l'AI	56,0	0,2	56,0	0,3
AVS et AI cantonales	59,7	0,2	40,0	0,2
Assurance-accidents (CNA)	1'358,9	5,3	1'390,9	7,2
Assurance militaire	159,1	0,6	159,1	0,8
Régime des allocations pour perte de gain (APG)	429,1	1,7	334,6	1,7
Assurance-chômage (AC)	189,2	0,7	249,9	1,3
Allocations familiales	83,4	0,3	83,4	0,4
Caisses cantonales de compensation pour allocations familiales	271,8	1,1	262,7	1,4
Total	25'880,5	100,0	19'419,7	100,0

Source : Annuaire statistique, 1977, p.296

Remarque : L'importance économique de la sécurité médico-sociale est fortement sous-estimée dans ce tableau parce qu'il se rapporte seulement aux assurances sociales.
Cf. également le tableau 22 ainsi que les § 519 et 565.

souhaitable d'examiner aussi tout le complexe de la politique de la famille et pas seulement celui des allocations familiales et des caisses de compensation familiale, ainsi que celui de la politique du marché du travail et pas seulement celui de l'assurance-chômage.

- 362 En ce qui concerne l'incidence des institutions sociales existantes ou en formation sur la conjoncture, la croissance, la structure, la répartition du revenu et du patrimoine, il est indispensable de procéder à une analyse globale. Par exemple, l'estimation de la charge future résultant d'un vieillissement escompté de la population peut conduire à une image trop optimiste si l'on ne considère pas que le vieillissement provoque une croissance plus que proportionnelle des coûts d'assistance en cas de maladie.

Le problème complexe de la redistribution du revenu tout particulièrement, exige lui aussi une évaluation globale parce que chaque institution sociale contient des éléments de redistribution qui sont volontaires ou involontaires, connus ou inconnus. Bien qu'il englobe en principe l'ensemble des catégories de revenu, le processus de redistribution ne s'opère pour une part qu'à l'intérieur des catégories moyenne et inférieure de revenus. Or, faute d'une base statistique suffisante, le Groupe d'experts n'a pu illustrer que quelques processus importants de redistribution.

- 363 La forte extension du système de prévoyance sociale mise en évidence est le reflet d'un changement social. La prévoyance qui était assurée à l'époque au sein de la famille, repose maintenant largement sur un système public de rentes et d'assistance médicale. Il est difficile d'estimer l'augmentation ou la diminution de la charge réelle individuelle résultant de ce transfert. Mais, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le sentiment psychologique de fardeau supporté par le revenu du travail augmente avec l'accroissement de la charge fiscale

et des cotisations, et le problème du manque d'incitation au travail et de la contestation fiscale apparaît à partir d'un certain seuil.

364 Partant d'un régime de prise en charge individuelle des cas de besoins particuliers, par ailleurs maintenu pour le régime des prestations complémentaires, le système obligatoire des rentes-vieillesse, en se développant, s'est entièrement détaché du souci de satisfaire les besoins des particuliers. Les avantages de cette coupure sont évidents: solutions globales, administration simplifiée, renonciation à l'immixtion dans la sphère privée. Pourtant, il ne faut pas ignorer les inconvénients de ce principe "d'arrosage". Il est plus coûteux, dans le sens que le même objectif (garantie d'un minimum vital, prévention de l'indigence) pourrait être atteint avec des dépenses considérablement plus faibles par des moyens individuels. En jargon économique, nous dirions que *toute solution globale* donne dans une large mesure naissance à des *rentes différentielles*.

365 La tendance à passer d'une adaptation des rentes de cas en cas à une *adaptation automatique* - qu'elle soit partielle ou totale - se dessine aussi bien en Suisse qu'ailleurs. Les avantages et les inconvénients d'un tel procédé doivent être soigneusement soupesés. Les explications, parfois très peu satisfaisantes, fournies lors des différentes révisions de l'AVS donnent à penser que les avantages d'un automatisme sont évidents. Cependant il existe un réel danger de s'engager ainsi, par opportunisme politique de courte vue ou par manque d'examen des interdépendances réelles, dans des voies à sens unique, et au risque de grever les générations futures de population active d'une charge insupportable.

366 Le Groupe d'experts souligne la différence essentielle entre la sécurité médico-sociale et la prévoyance-vieillesse. Alors que la prévoyance-vieillesse n'implique que des transferts de

revenus, le secteur de la santé en revanche a recours à *des ressources réelles*, et ceci dans une mesure croissante tant en termes relatifs qu'absolus. L'objectif encore plus important de rationalité économique apparaît donc à côté de celui d'efficacité administrative. Un système optimal de sécurité médico-sociale doit offrir à la population des services médicaux de toutes natures suffisants, mais contribuer simultanément à éviter un recours excessif pouvant aller jusqu'à l'abus. Aucun système social ne devrait être conçu de telle manière qu'il produise lui-même ses propres cas sociaux. Le danger d'un approvisionnement excessif résulte avant tout d'un manque de transparence des systèmes de financement qui conduit d'un côté à la production de coûts et de l'autre à un manque de résistance aux coûts. Il y a risque d'exploitation de la communauté des assurés par les assurés eux-mêmes. Les limites de solutions par le biais du marché sont données par les *importants effets externes positifs et négatifs* du secteur de la santé; la maladie ou la santé de l'individu ont de multiples répercussions sur une communauté.

- 367 Le Groupe d'experts termine ces remarques préliminaires en soulignant que les analyses ont été faites du point de vue économique et que les solutions alternatives ont été appréciées selon le même point de vue. En outre, le rapport contient de nombreuses suggestions d'études de questions de détail, qui nécessiteraient la consultation d'autres experts.

A PROBLEMES ECONOMIQUES DE LA PREVOYANCE-VIEILLESSE

I Objectifs de la prévoyance-vieillesseGarantie d'un minimum vital

- 368 La tâche principale de l'Assurance-Vieillesse et Survivants (AVS) est de garantir un minimum vital aux personnes âgées. C'est l'unique objectif qui ait une base constitutionnelle formelle: "les rentes doivent couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée" (Art. 34 quater, al. 2, CF).

Pour les personnes appartenant aux catégories de revenus inférieur et moyen, les rentes de prévoyance professionnelle doivent "... permettre ... de maintenir de façon appropriée leur niveau de vie antérieur, compte tenu des prestations de l'assurance fédérale..." (Art. 34 quater, al. 3, CF). Le but qui est formulé prudemment par le terme "appropriée" fut généralement interprété dans le sens que les membres des catégories de revenus inférieur et moyen perçoivent environ 60 % du revenu annuel des dernières années actives.

Redistribution du revenu

- 369 L'objectif de garantie du minimum vital des vieillards est indissociable d'une

- redistribution du revenu entre les personnes actives et les personnes âgées.

Cette redistribution entre les générations, c'est-à-dire cette charge supportée par les générations actives en faveur des rentiers, est reconnue et incontestée dans le cas de l'AVS. Mais la prévoyance professionnelle joue aussi ce rôle de redistribution comme nous le démontrerons plus particulièrement.

A côté de ce transfert de revenus entre générations, qui est le contenu intrinsèque de la prévoyance-vieillesse, d'au-

tres processus de redistribution entrent en jeu, intentionnellement ou involontairement. Signalons entre autres :

- la redistribution entre employeurs et travailleurs
- la redistribution entre indépendants et salariés
- la redistribution entre bénéficiaires de hauts revenus et bénéficiaires de bas revenus
- la redistribution pour des motifs de politique familiale
- la redistribution en faveur de branches industrielles spécifiques
- la redistribution interrégionale
- la redistribution en faveur des générations transitoires.

370 Les redistributions interrégionales, volontaires ou involontaires, peuvent résulter de différences entre les régions dans la sécurité du revenu et pour la vieillesse ainsi que dans la grandeur des familles. La redistribution en faveur des générations transitoires est, en vérité, un processus temporaire à long terme mais qui demeure très important dans une perspective de court et moyen terme, lors du développement des institutions sociales.

Les redistributions de revenus peuvent être le résultat intentionnel d'une structure adéquate du financement et des prestations des institutions de prévoyance-vieillesse. Mais elles peuvent être également un résultat secondaire - reconnu ou pas - non désiré ou tout au moins non recherché.

Que l'on parvienne effectivement à la redistribution recherchée dépend de la répercussion des coûts dont décident les mécanismes de marché dans une économie de concurrence, et non pas la loi. Nous insisterons à plusieurs reprises sur le fait que l'idée d'une redistribution entre employeurs et salariés par l'intermédiaire du partage des cotisations repose avant tout sur une fiction qui ne fait que limiter de façon décisive la transparence des coûts.

371 Les informations nécessaires à une analyse fondamentale des incidences de la prévoyance-vieillesse sur la distribution du re-

venu individuel comme sur une redistribution possible entre les différentes catégories de revenus sont, en Suisse, extrêmement limitées, et ceci sans compter le problème presque insoluble de la répercussion. Cela tient surtout au fait que les données de l'AVS ne sont pas disponibles pour un dépouillement statistique et au fait que la statistique de l'impôt de défense nationale ne touche approximativement que la moitié des bénéficiaires de revenus, et ne paraît en outre qu'avec un gros retard.

Il est bien connu, et nous reviendrons souvent là-dessus, *qu'une redistribution des catégories de revenus inférieures en faveur des rentiers relativement aisés* s'opère par le traitement préférentiel des générations de transition à l'occasion de chaque extension de l'AVS, et ceci pendant une période relativement longue. La différenciation des prestations a aussi des effets de redistribution considérables. En effet, par le relèvement des rentes, l'écart absolu entre la rente minimale et la rente maximale devient toujours plus grand. Naturellement, la redistribution générale en faveur des plus pauvres, qui n'ont rien ou très peu payé, s'effectue également.

Politique patrimoniale

372 Les aspects spécifiques de la politique patrimoniale n'ont pas été abordés par le Groupe d'experts. Les fondements empiriques seraient encore plus faibles que ceux nécessaires à l'analyse des problèmes de distribution du revenu. A cet effet, l'on doit noter que toute extension d'institutions sociales axée sur la prévoyance-vieillesse représente un élément de politique patrimoniale.

Du point de vue individuel, le but essentiel de l'accumulation patrimoniale est la prévoyance en cas de vieillesse et d'imprévu. C'est pourquoi, les droits à la rente, qu'ils soient des droits à un système de prévoyance fonctionnant selon la répartition ou la capitalisation, sont des éléments de fortune, même si le patrimoine n'est pas librement disponible.

Vue sous l'angle de la politique patrimoniale, la différence décisive par rapport à l'épargne privée telle qu'elle est formée au niveau du troisième pilier, réside dans le fait que les premier et deuxième piliers ne donnent pas lieu à la formation d'un patrimoine transmissible. Les droits disparaissent avec la mort de l'assuré, respectivement avec le parent ayant droit à la rente. Ainsi, les premier et deuxième piliers ne permettent pas une accumulation de patrimoine au fil des générations. Dans le cas où cette formation d'épargne non transmissible se ferait aux dépens de l'épargne privée, les possibilités de transmission entre générations en seraient même réduites. Le Groupe d'experts se prononcera ultérieurement sur cette question.

- 373 Si l'on déplore une trop forte concentration de patrimoine, les constatations ci-dessus permettent de conclure qu'une consolidation des deux premiers piliers ne donnerait pas lieu à une nouvelle situation. Tout au plus, cela pourrait entraîner un transfert de patrimoine aux institutions bureaucratiques.

Politique conjoncturelle, structurelle et de croissance

- 374 Plus de 13 % du produit national net transite par les caisses des premier et deuxième piliers de la prévoyance-vieillesse. Après l'entrée en vigueur de l'obligation du deuxième pilier selon les normes prévues aujourd'hui, ce pourcentage passera à 16. Dans ces conditions, il est compréhensible que l'on s'ouvre à des considérations macro-économiques lors de la conception et de la consolidation de la prévoyance-vieillesse, et même que l'on soit forcé d'utiliser explicitement la prévoyance-vieillesse pour la réalisation d'autres objectifs de politique économique et sociale. A part les objectifs déjà mentionnés de

- politique de redistribution du revenu et de
- politique patrimoniale

cela concerne

- la politique conjoncturelle,
- la politique de croissance et
- la politique structurelle.

375 Enfin, il faut considérer les aspects de "l'ordre économique et social".

Nous nous sommes penchés sur les questions de politique conjoncturelle et de croissance, et occasionnellement sur la politique structurelle, sans qu'il nous soit pour autant possible, par manque de temps et de ressources, de procéder à une analyse fouillée de chaque question particulière. Parmi les aspects significatifs sur le plan conjoncturel, nous examinerons les questions du moment opportun et de l'importance des augmentations de cotisations et de rentes, de l'aptitude de l'AVS à jouer un rôle de stabilisateur automatique ainsi que celle de la formation du capital dans le deuxième pilier. L'intérêt de cette dernière question réside cependant avant tout au niveau de la politique de croissance. En ce qui concerne la politique structurelle, il sera question avant tout des effets régionaux de la prévoyance-vieillesse déjà mentionnés au titre de la redistribution, ainsi que de la redistribution entre indépendants et salariés. Dans la double perspective de la croissance et des structures, l'influence de la politique sociale sur le rapport entre les coûts salariaux et les coûts du capital est également d'importance. Enfin, le vieux problème de l'incidence de la politique sociale sur l'efficacité économique générale sera examiné sous l'angle de la politique de croissance.

Aspects de "l'ordre économique et social"

376 A ce titre, nous relevons que la politique sociale et en particulier la prévoyance-vieillesse ne tirent pas seulement leur raison d'exister de considérations morales. La politique sociale joue un rôle de première importance pour le maintien et le renforcement de l'ordre économique et social parce qu'elle assure et favorise la paix sociale de même que l'intégration des inactifs temporaires ou permanents. A l'inverse, une politique sociale mal conçue, ignorant les limites économiques réelles, menace l'ordre économique et social.

Un seul instrument de politique économique peut-il convenir à la réalisation de plusieurs objectifs de politique économique?

377 Une règle fondamentale de la théorie de la politique économique affirme:

- il doit y avoir au moins autant d'instruments disponibles qu'il y a d'objectifs visés
- chaque instrument disponible devrait être utilisé dans le domaine où son efficacité est la plus grande.

Cette règle théorique fondamentale est confirmée par l'expérience, qui révèle que l'utilisation simultanée d'un instrument de politique économique pour la réalisation de *plusieurs* objectifs est rarement très efficace. Trois raisons principales sont avancées.

Tout d'abord les différents objectifs que l'on veut atteindre peuvent *entrer en conflit*. Il devient alors nécessaire de définir des priorités ou de faire des compromis. Si des priorités sont fixées, le faisceau d'objectifs s'en trouve réduit à un seul et le problème est résolu.

Mais comme les priorités ne demeurent pas toujours les mêmes, le danger d'une politique discontinue peut se présenter. Si des compromis sont au contraire opérés, il est alors possible et, comme l'expérience le démontre, même vraisemblable qu'aucun des objectifs visés ne soit atteint dans la mesure espérée.

Ensuite, il apparaît extrêmement *difficile d'estimer l'incidence* d'un instrument de politique économique sur tout un faisceau d'objectifs, ce qui complique sérieusement la manipulation dudit instrument.

Finalement, l'intention par trop ambitieuse d'utiliser un instrument pour atteindre simultanément plusieurs objectifs réduit la *transparence* de la loi comme celle de la politique.

378 Sans conteste, l'objectif primordial de la prévoyance-vieillesse demeure la garantie d'un minimum vital. C'est donc en premier

lieu vers cet objectif que la politique de prévoyance-vieillesse doit être orientée. Dans le sens d'une *règle empirique*, les instruments choisis devraient être ceux qui ont si possible *le moins d'effets secondaires* sur les autres objectifs de politique économique et sociale. C'est pourquoi l'utilisation de la prévoyance-vieillesse comme instrument de politique de redistribution verticale et de la politique de croissance est douteuse. Pour cela, il serait nettement préférable d'envisager l'engagement d'instruments propres, dont les effets seraient plus efficaces et plus faciles à évaluer que les effets secondaires produits par la prévoyance-vieillesse. Nous examinerons ultérieurement ceci plus en détail.

II Le premier pilier de la prévoyance-vieillesse

(Assurance-Vieillesse et Survivants, AVS)

379 Les problèmes économiques soulevés par le premier pilier de la prévoyance-vieillesse peuvent être envisagés selon deux angles de vue différents présentant tous les deux des avantages :

On peut partir de la *configuration juridique et institutionnelle* de l'AVS et en discuter le cas échéant les problèmes économiques s'y rapportant. Cette façon de voir sera retenue dans les paragraphes suivants :

- montant et échelle des rentes
- adaptation des rentes
- financement
- évolution démographique et proportion de rentiers
- la situation des indépendants
- la situation des femmes
- la question de la flexibilité de l'âge de la retraite
- les questions administratives.

Ensuite, *les aspects économiques du système global* seront encore une fois résumés selon les points de vue économiques suivants :

- besoin de prévision et manoeuvrabilité
- critique selon l'optique de la politique de redistribution
- critique selon l'optique de la politique conjoncturelle
- critique selon l'optique de la politique de croissance

Cette double évaluation des problèmes exige certaines répétitions qui semblent pourtant nécessaires à la clarté.

Montant et échelle des rentes

380 Le niveau inférieur de l'échelle des rentes est donné par la rente minimum qui devrait couvrir le *minimum vital*. Cette rente minimum se monte actuellement à fr. 6 300.-, pour une personne seule. Savoir si ce montant couvre effectivement le minimum vital est une question dont la réponse est d'abord de nature politique, c'est-à-dire découlant d'une définition de ce minimum vital social. L'existence de *prestations complémentaires* à l'AVS montre que ce minimum vital recherché n'est, aujourd'hui, pas encore atteint dans tous les cas. Pourtant, l'importance des prestations complémentaires s'est considérablement atténuée depuis leur introduction en 1966. Les prestations complémentaires représentent aujourd'hui moins du 3 % de l'ensemble des prestations de l'AVS. On doit admettre qu'actuellement les personnes au bénéfice de prestations complémentaires se recrutent principalement parmi celles qui doivent affronter des situations exceptionnelles, la maladie par exemple, et pour lesquelles la rente normale ne suffirait pas. Au demeurant, on doit aussi supposer qu'un nombre considérable - mais inconnu - de cas sociaux n'est pas touché par les prestations complémentaires par suite de complications administratives et des inhibitions des personnes concernées. Même si la rente minimum de l'AVS garantit le minimum vital, les prestations complémentaires et, éventuellement, une accessibilité accrue à celles-ci se trouvent justifiées par la nécessité d'assistance dans des cas spécifiques. L'avantage des prestations complémentaires réside dans la possibilité de

détourner le "principe d'arrosage". En ce sens, elles constituent la forme de garantie des besoins vitaux la moins onéreuse bien qu'elle implique un coût administratif élevé et l'apport d'une preuve d'indigence plutôt discriminatoire pour les personnes concernées. Des *recherches empiriques sur la situation économique des rentiers* sont actuellement effectuées en Suisse. Elles clarifieront la situation et leurs résultats faciliteront grandement l'élaboration des décisions futures relatives aux rentes minima et aux prestations complémentaires.

381 Le *profil de l'échelle des rentes se situant au-dessus du niveau minimum* est lui aussi soumis à la décision politique. Celle-ci devrait pourtant prendre en considération les deux éléments suivants:

- la décision doit s'appuyer sur les incidences redistributives effectives, et non seulement théoriques, de l'échelle des rentes;
- si le deuxième pilier devenait obligatoire selon le principe d'équivalence, la question suivante se poserait dès maintenant: est-il raisonnable de différencier les rentes des deux piliers de la prévoyance-vieillesse selon des *critères d'équivalence divergents*?

382 La rente minimum se monte aujourd'hui à fr. 6 300.- et la rente maximum atteint le double, soit fr. 12 600.-. Selon la formule actuelle, la rente maximum est obtenue avec un revenu annuel soumis à l'AVS de fr. 37 800.-. L'échelle des rentes suit un tracé linéaire entre le minimum et le maximum (fr. 5 040.- + 20 % du revenu annuel soumis à l'AVS).

Plus *l'échelle des rentes* entre le minimum et le maximum *s'accroît fortement* - donc, plus la rente maximum est atteinte rapidement - plus les *effets de redistribution des revenus élevés en faveur des revenus bas* sont sensibles dans l'état stationnaire final. En réalité, cet effet a toutefois été *plus que compensé, au cours*

des dernières décennies, par les augmentations calculées en pour-cent de toutes les rentes. Les rentiers riches ont ainsi obtenu des augmentations de rentes considérablement plus élevées, en valeur absolue, que les rentiers pauvres. Contrairement aux résultats que livrent les modèles du type stationnaire, ce ne sont pas seulement les rentiers pauvres qui bénéficient aujourd'hui de prestations dépassant de loin leurs cotisations antérieures, mais aussi les rentiers riches. Certaines études suggèrent par ailleurs qu'il existe une corrélation positive entre le revenu et l'espérance de vie; si tel était bien le cas, une hausse des cotisations des catégories de revenu supérieures, respectant toutefois le principe d'équivalence, s'avèrerait justifiée.

L'explication de ces interdépendances, fondée non seulement sur des schémas théoriques mais recourant également à des exemples concrets, éclairerait sans doute très sensiblement le grand public à l'égard de l'évolution passée de l'AVS.

Concernant l'avenir, le ralentissement prononcé de la croissance auquel on s'attend permet de penser qu'en cas de maintien de l'échelle des rentes actuelle les effets de redistribution recherchés se manifesteront réellement, contrairement à ce qui s'est produit dans le passé.

Adaptation des rentes

383 Le problème de l'adaptation des rentes consiste à se demander si, et dans quelle mesure, les modifications du niveau général des prix et des revenus moyens réels des personnes actives doivent être prises en considération lors de la fixation des rentes des personnes inactives. Il est possible de procéder à de telles adaptations selon quatre *voies juridiques* principales:

- la décision politique, cas par cas, sous la forme d'une révision de la loi;
- la décision politique sous forme d'une révision de la loi, mais soumise par la loi elle-même, à certaines conditions;

- l'adaptation par voie d'ordonnance, mais soumise par la loi elle-même, à certaines conditions;
- un processus automatique d'adaptation, ancré dans la loi elle-même.

Jusqu'à la neuvième révision de l'AVS en 1978, la Suisse a emprunté les deux premières voies. Par cette révision, *le processus automatique d'adaptation* est maintenant introduit.

Quelle que soit la procédure juridique d'adaptation retenue, les décisions doivent évidemment prendre en considération les avantages et les inconvénients de chacune des voies à disposition. Nous retiendrons dans ce qui suit l'hypothèse de *l'adaptation automatique*, mais il va de soi que l'on ne peut ignorer les fruits des expériences effectuées selon la méthode de l'adaptation de cas en cas.

384 Une présentation des méthodes d'adaptation doit faire la distinction entre *les rentes anciennes*, courant à partir d'un moment déterminé, et *les nouvelles rentes*, apparaissant dès lors.

Lors de l'adaptation des rentes, les critères principaux auxquels on recourt sont les modifications de l'indice des prix à la consommation, de l'indice des salaires et, depuis peu en Suisse, celles d'un indice dit mixte, qui est la moyenne arithmétique des deux précédents.

En combinant la distinction entre rentes anciennes et nouvelles et les différents critères cités, on obtient le tableau 17 dont on peut tirer les *méthodes d'adaptation* habituelles.

Dans le cas des méthodes d'adaptation figurant sur la diagonale du tableau (I,M,T), les rentes des anciens rentiers et celles des nouveaux sont d'un montant égal; la date d'entrée dans l'âge de la rente ne joue donc aucun rôle pour le niveau de celle-ci. En revanche, pour des méthodes d'adaptation correspondant à celles situées au-dessus de la diagonale, les rentes des

Tableau 17

Indice-critère pour les nouvelles rentes	Indice-critère pour les anciennes rentes		
	Indice des prix	Indice mixte	Indice des salaires
Indice des prix	I		
Indice mixte		M	
Indice des salaires	P		T

I = Indexation simple

M = Indice mixte

T = Dynamisation totale

P = Dynamisation partielle

anciens rentiers deviennent plus élevées que celles des nouveaux lorsque l'indice des salaires augmente plus rapidement que l'indice des prix; de telles méthodes ne sont utilisées nulle part. Avec des méthodes d'adaptation apparaissant *au-dessous de la diagonale*, les nouveaux rentiers obtiennent des rentes *plus élevées* que celles des anciens; parmi ces méthodes, la dynamisation partielle est pratiquée dans plusieurs pays et fait fréquemment l'objet de débats de politique sociale.

L'essentiel du débat concernant le choix entre les différentes méthodes d'adaptation relève de la politique de redistribution, la comparaison entre l'état de bien-être absolu et relatif du cotisant et du rentier ainsi que celle entre la situation des anciens et nouveaux rentiers en constituant les éléments principaux. Dans ce même contexte, les questions de politique conjoncturelle font également l'objet de discussions, alors que les autres problèmes envisageables sont d'importance mineure.

- 385 La critique des méthodes d'adaptation des rentes selon *l'optique de la politique conjoncturelle* appelle une distinction entre deux cas possibles:

- (i) les rentes et les cotisations sont modifiées simultanément, de telle sorte qu'aucun solde n'apparaît;
- (ii) la formation, résultant de l'évolution conjoncturelle, de soldes entre les paiements de cotisations et les prestations de rentes est consciemment tolérée à des fins stabilisatrices générales.

Dans le premier cas (i), l'incidence sur la demande globale dépend du comportement, imparfaitement connu, de la demande des cotisants et des rentiers. Il est toutefois vraisemblable que les taux marginaux de consommation des rentiers et des cotisants ne sont pas à ce point différents qu'une modification des rentes et des cotisations entraîne d'importants effets sur la demande globale. Une *modification simultanée et équivalente du montant des rentes et des cotisations* peut donc être considérée comme neutre du point de vue conjoncturel.

Si la méthode (ii) était choisie, l'AVS produirait des excédents en période de haute conjoncture et des déficits en période de récession, conformément à la stabilisation conjoncturelle automatique. Les excédents seraient "gelés" auprès de la Banque nationale, tandis que les déficits seraient financés par le crédit de la Banque nationale.

L'utilisation de l'AVS comme stabilisateur automatique rencontrerait trois genres de difficultés. Premièrement, l'impossibilité de distinguer les soldes dus à la conjoncture des autres soldes. Deuxièmement, les excédents pourraient engendrer une forte pression politique en faveur de l'augmentation des rentes tandis que les déficits pourraient fortement prédisposer au financement par le crédit, même si ces déficits ne sont pas engendrés par la conjoncture. En troisième et dernier lieu, la stabilisation automatique s'immiscerait directement dans la politique monétaire. Malgré ces réserves, les possibilités d'une stabilisation automatique au moyen de l'AVS mériteraient un examen attentif. Si cette possibilité devait être rejetée, l'exigence minimale serait alors

une gestion neutre de l'AVS assurée, le cas échéant, par une modification appropriée des rentes et des cotisations.

Finalement, dans la discussion sur les effets conjoncturels des modifications des rentes, la question du *retard entre l'évolution de l'indice-critère d'indexation et l'adaptation des rentes* revêt également une certaine importance. À première vue, le retard optimal serait d'une durée égale à la moitié d'un cycle conjoncturel. Ainsi, en période de haute conjoncture, l'augmentation des rentes suivrait la hausse de l'indice-critère d'indexation pendant la récession, alors que durant la récession, l'inverse prévaudrait. Souvent proposée, cette argumentation est attachée à l'hypothèse douteuse d'un cycle conjoncturel régulier et connu d'avance. Elle ne considère en outre que le côté "rentes" et ignore totalement le côté "cotisations". Or, les effets conjoncturels des adaptations de rentes devraient moins dépendre de leur retard d'adaptation que de leur mode de financement.

386 Les propriétés redistributives des diverses méthodes d'adaptation des rentes doivent être envisagées en acceptant les hypothèses, aujourd'hui encore réalistes pour le moyen et long terme, d'une croissance positive de tous les indices-critères et d'une croissance de l'indice des salaires supérieure à celle des prix (augmentation des salaires réels). Pourtant, soulignons d'ores et déjà que *les différences entre les méthodes d'adaptation sont d'autant moins prononcées que l'écart entre la croissance de l'indice des salaires et celle de l'indice des prix est faible*. Ainsi, en escomptant pour le futur une croissance réelle modeste, les conséquences pratiques d'un choix en faveur de telle ou telle méthode d'adaptation seront beaucoup moins contrastées que si ce choix avait été effectué durant la période de croissance économique 1950-1973.

387 La question de la redistribution du revenu entre les personnes actives et les personnes âgées est débattue dans l'opinion publique en termes de "*coûts*" d'une méthode d'adaptation ou d'une autre. Cette expression, malheureuse du point de vue économique,

désigne simplement la charge proportionnelle (en %) des cotisations de l'AVS supportée par le revenu des personnes actives. Si l'on adopte ce critère, la dynamisation totale est alors plus "onéreuse" que l'indexation mixte et que la dynamisation partielle, ces dernières étant, de leur côté, plus "onéreuses" que l'indexation simple. Une comparaison des "coûts" respectifs de l'indexation mixte et de l'indexation partielle ne pourrait être établie sur des fondements solides qu'à la suite de recherches plus fouillées et, éventuellement, de l'acquisition d'informations supplémentaires. S'il est vrai que, dans un premier temps, on a choisi la voie d'une indexation mixte et que les différences entre les diverses méthodes d'adaptation s'estompent en situation de faible croissance réelle, l'aspect "coûts" des méthodes d'adaptation doit néanmoins retenir toute notre attention car l'évolution démographique entraînera de toute façon une augmentation de la charge des personnes actives. La redistribution entre les personnes actives et les inactives soulève un problème de détail mais cependant important. En effet, si l'on veut éviter les distorsions dues à l'augmentation des impôts, taxes et cotisations, il est souhaitable d'utiliser pour le calcul de l'indice des salaires, les salaires *nets*, c'est-à-dire les salaires bruts moins les charges auxquelles les rentes *ne sont pas* soumises.

388 A la lumière des explications qui précèdent, le choix d'une méthode d'adaptation constitue donc une décision portant sur la redistribution entre les personnes actives d'une part et les nouveaux et anciens rentiers de l'autre, ainsi que sur celle prenant place entre les anciens et les nouveaux rentiers. Cependant, au sein du système suisse des trois piliers, le problème de *la coordination des deux premiers piliers* revêt également une certaine importance. En effet, la récente décision en faveur d'un indice mixte fait apparaître un écart sensible par rapport au degré de garantie prévu dans la constitution (60 % du dernier revenu), lequel devrait être atteint par les deux premiers piliers. Avec la nouvelle indexation, ce degré va en effet lentement diminuer lors

de l'année d'entrée dans la rente, donc pour les nouveaux rentiers, alors que pour les années ultérieures de rentes, donc pour les anciens rentiers, ce pourcentage va au contraire augmenter. L'évolution économique d'un côté et le délai courant jusqu'à l'introduction du nouveau système de l'autre feront qu'en dernier ressort l'objectif désigné sera à nouveau atteint voire dépassé. Ces deux facteurs déterminent également la possibilité ou l'impossibilité d'atteindre, à long terme, l'objectif du "maintien du niveau de vie antérieur" formulé dans la Constitution.

Financement

389 L'AVS est fondée sur le *principe de la répartition*. Elle est financée actuellement à raison, approximativement, de 80 % par les cotisations des salariés et employeurs, 15 % par des moyens fiscaux et 5 % par les intérêts des fonds AVS.

Les cotisations des salariés et des employeurs atteignent aujourd'hui 4,2 % du revenu du travail soumis à l'AVS. Elles correspondent en quelque sorte à un impôt proportionnel sur le revenu du travail. Les subventions fédérales à l'AVS proviennent pour leur part principalement de l'impôt sur le tabac et sur l'alcool, alors que les subventions cantonales sont alimentées par les recettes générales de l'Etat.

390 Analysée économiquement, *la structure du financement de l'AVS* - inscrite elle aussi dans la Constitution - révèle son *inconséquence et son manque de transparence*. Il est incontestable que les cotisations versées par les employeurs constituent une composante effective des salaires et qu'elles sont dès lors répercutées sur les prix, en fonction des conditions particulières des marchés et de la situation économique générale. Il est en conséquence illusoire de les considérer comme une expression de solidarité. Du fait que les *cotisations des employeurs* sont une composante des salaires, il serait logique de les compter parmi les contributions effectives des salariés. La modification adéquate consisterait simplement à présenter le décompte des salaires avec

Effets de redistribution	Méthodes d'adaptation des rentes			
	Dynamisation totale	Indexation mixte	Dynamisation partielle	Indexation simple
Le niveau de vie réel absolu des - anciens rentiers - nouveaux rentiers	augmente fortement augmente fortement	augmente faiblement augmente faiblement	reste semblable augmente fortement	reste semblable reste semblable
La situation des anciens rentiers est celle des nouveaux rentiers	semblable à	semblable à	moins bonne que	semblable à
Les rentes sont de l'âge d'entrée dans la rente	indépendantes	indépendantes	dépendantes	indépendantes
L'évolution du bien-être des rentiers est celle des actifs - anciens rentiers - nouveaux rentiers	semblable à semblable à	plus lente que plus lente que	beaucoup plus lente que semblable à	beaucoup plus lente que beaucoup plus lente que
La part relative des rentes réelles existantes par rapport au dernier revenu réel des - anciens rentiers - nouveaux rentiers	augmente fortement reste semblable	augmente faiblement diminue faiblement	reste semblable reste semblable	reste semblable diminue fortement

Remarque : Il est supposé que les salaires nominaux s'accroissent plus fortement que les prix.

un salaire brut total duquel les cotisations sociales globales seraient déduites. Ce changement est purement comptable et il laisserait inchangés les salaires bruts, les coûts salariaux et les salaires nets. Il n'en reste pas moins que la transparence de la politique sociale en serait grandement améliorée, car les coûts pesant sur le cotisant et l'électeur leur apparaîtraient désormais beaucoup plus clairement.

Les *subventions à l'AVS provenant de moyens fiscaux*, et en particulier de l'impôt sur le tabac et l'alcool, sont également *discutables* du point de vue économique. Tout d'abord, le lien concret entre l'imposition sur le tabac et l'alcool et le financement de la prévoyance-vieillesse fait totalement défaut; ensuite, ce mode de financement ne permet pas d'affecter le produit de ces impôts à la réparation des dommages causés par la consommation du tabac et de l'alcool, comme cela serait économiquement justifié.

L'affectation des moyens fiscaux *généraux* à l'AVS est tout aussi problématique. Elle devrait reposer sur une distinction contrôlable entre les incidences des cotisations sociales et celles des recettes fiscales générales. Comme il n'existe pour l'instant aucune évidence théorique ou empirique à cet égard, les subventions à l'AVS provenant de moyens fiscaux, à l'instar des prétendues cotisations des employeurs, ne font que dissimuler des coûts de l'AVS effectivement supportés par le cotisant et l'électeur.

391 Certes, l'apparition d'une telle situation pourrait être évitée par une augmentation des cotisations sociales accompagnée d'une réduction d'impôts, en particulier d'impôts indirects. C'est pourtant la direction inverse qu'emprunte aujourd'hui la 9e révision de l'AVS avec une nouvelle augmentation des subventions de l'Etat.

Ainsi, l'AVS serait financée exclusivement par le produit de ses fonds, peu importants aujourd'hui, et par les cotisations sociale

sur le revenu du travail. Les modifications que nous proposons amélioreraient sans doute aucun la transparence des coûts de ces institutions sociales de sécurité, sans changer toutefois la répartition effective de leurs charges. Le problème de savoir si et comment cette répartition effective peut ou doit être changée constitue une tout autre interrogation que nous n'aborderons pas ici.

Remarquons enfin que nos propositions relatives aux contributions versées à l'AVS valent aussi dans les cas des prétendues "cotisations des employeurs" et des "subventions publiques" aux institutions sociales.

Evolution démographique et proportion de rentiers

- 392 Notre rapport 1977/78 a déjà mis en évidence le vieillissement de la population dû à la baisse de la natalité et à l'augmentation de la durée moyenne de vie ainsi que leurs conséquences (alourdissement sensible de la charge) pour les générations futures qui entreront dans la population active. L'application du système pur de la répartition rend évidente cette surcharge pour le cotisant individuel. Nous allons cependant montrer que la réalité économique ne permet pas de l'éviter par d'autres méthodes de financement.
- 393 A la fin de la période de croissance, le poids d'un rentier était supporté par environ quatre personnes actives cotisantes, les rentes partielles étant converties pour ce calcul en rentes totales. Sur la base des prévisions démographiques du Bureau fédéral de statistique, la "proportion de rentiers" se détériorera pour atteindre 3:1 en l'an 2000 ce qui entraînera une augmentation de la charge réelle de un tiers. Du fait que les nouvelles générations, plus nombreuses qu'auparavant, n'entreront dans la vie active qu'après le tournant du siècle, une éventuelle augmentation du taux de natalité ne modifierait en rien la situation d'ici là.

Ce renversement du trend démographique entraînerait même une augmentation de la charge globale pendant une certaine période, puisque les coûts d'une jeunesse en période de croissance et en période de formation seraient à supporter par la génération active. Notre analyse du marché du travail apportera la confirmation que le tournant décisif ne se situera pas avant les années 90, parce que les classes d'âge à forte natalité entreront encore dans la vie professionnelle jusqu'à cette période.

394 Des prévisions à plus long terme à l'égard de la "proportion de rentiers" sont sujettes à des facteurs dotés d'une assez grande incertitude, tels que l'augmentation du taux de natalité ou la mise en vigueur d'une autre politique de main-d'oeuvre étrangère, dont la manifestation pourrait infléchir l'évolution défavorable qu'on lui prête ci-dessus. A plus long terme toujours, il se pourrait également que le rapport entre les personnes effectivement actives, donc les cotisants, et celles qui le sont potentiellement, lequel a diminué durant la crise, ne revienne pas à son niveau antérieur. En retenant l'hypothèse que le nombre des travailleurs étrangers soumis à la cotisation AVS se stabilisera dès 1985, un examen à très long terme donne l'image suivante:

Evolution de la "proportion de rentiers"

(Rapport entre le nombre des personnes soumises à la cotisation et celui des rentiers AVS)

1948	9.5 : 1	1990	3.4 : 1
1960	4.4 : 1	1995	3.2 : 1
1968	4.2 : 1	2000	3.0 : 1
-----		-----	
1975	3.9 : 1	2010	2.5 : 1
1978	3.7 : 1	2020	2.1 : 1
1980	3.7 : 1	2030	1.8 : 1
1985	3.6 : 1	2040	1.9 : 1

Tout en gardant à l'esprit les réserves énoncées à l'égard des extrapolations dépassant l'an 2000, relevons qu'au cours d'un siècle, le rapport passe de la valeur 10:1 à la valeur 2:1 environ.

- 395 Si nous prenons un laps de temps plus court (1975-2000), le rapport entre cotisants et rentiers ne se dégrade en revanche que de 4:1 à 3:1, ce qui pourrait ne pas paraître trop alarmant. Cette impression change toutefois si nous prenons en considération le fait qu'une proportion croissante de population âgée entraîne une forte croissance des dépenses pour l'assistance médico-sociale, surtout pour les maladies chroniques, d'où la nécessité de considérer l'ensemble des institutions sociales.

Si les prestations actuellement prévues sont maintenues, l'évolution défavorable de la proportion des rentiers conduira nécessairement à une augmentation correspondante de la charge en pour-cent du revenu du travail des actifs. Du fait qu'avec une croissance ralentie, cette charge en pour-cent va encore augmenter, il est possible et même vraisemblable qu'en tenant compte également des dépenses pour les autres institutions sociales, *le revenu disponible* diminue non seulement en valeur relative mais *encore en valeur absolue*.

Cet alourdissement de la charge et cette éventuelle "amputation" du revenu disponible des personnes actives constitueront la *preuve décisive de la solidarité entre les générations*. Le problème de la charge réelle se pose quant à lui en des termes très différents selon qu'à l'avenir la redistribution du revenu en faveur des rentiers pèsera sur le *patrimoine* des actifs ou, comme pendant la période de croissance, sur *l'accroissement de leur revenu*. C'est en partant de telles considérations que le Groupe d'experts a proposé l'année dernière un temps de réflexion avant de mettre en oeuvre une nouvelle étape de l'élargissement des institutions sociales. Il devrait s'avérer en effet plus facile de ralentir quelque peu le rythme d'expansion des institutions sociales que de devoir démanteler la politique sociale sous la pression d'une éventuelle évolution défavorable.

La situation des indépendants

- 396 Devant verser des cotisations ne se montant qu'à 7,8 % et non à 8,4 %, de leurs revenus soumis à l'AVS, les indépendants bénéficient, même après la 9e révision de l'AVS, d'un rabais général. Il existe en outre, pour les indépendants dont les revenus sont bas, des rabais supplémentaires découlant de l'"échelle dégressive" des cotisations.
- 397 *Le rabais général* accordé aux indépendants est la conséquence directe de l'idée, erronée, d'une "contribution" spéciale de l'employeur en faveur des salariés et dont les indépendants ne tireraient aucun avantage. Par le fait qu'en réalité les "cotisations des employeurs" font partie du salaire et constituent un élément des coûts qui sera répercuté dans les prix de vente, les indépendants ne se trouvent pas dans une position désavantageuse, mais au contraire privilégiée, par rapport aux salariés, en raison du rabais général dont ils bénéficient. Bien qu'elle soit quantitativement peu importante et presque ignorée du grand public, une redistribution de revenus s'opère ainsi au sein de l'AVS des salariés en faveur des indépendants. La question d'une prévoyance-vieillesse utilisée par ailleurs comme l'instrument d'une politique en faveur des classes moyennes, est dès lors posée.
- 398 En fait, ce sont les indépendants ayant un revenu annuel soumis à l'AVS inférieur à fr. 25 000.-, donc vraisemblablement les paysans, les patrons de la petite industrie, les petits artisans et détaillants, qui profitent de *l'échelle dégressive des cotisations*. La question d'une prévoyance-vieillesse au service de la politique agricole et artisanale apparaît à cet égard également.

Il ne fait aucun doute en fin de compte que les avantages spéciaux accordés à divers groupes économiques représentent des obstacles à la transparence et l'efficacité de la politique de redistribution.

La situation des femmes

399 En ce qui concerne les femmes, le lien qu'implique le système actuel de l'AVS entre les cotisations et les prestations dépend, souvent de manière déroutante, à la fois de leur état civil et de leur activité professionnelle.

Il serait hautement souhaitable, à cet égard, de revoir le problème des limites d'âge pour l'allocation des rentes aux femmes célibataires et pour l'allocation de rentes complémentaires et de couple, à supposer que celles-ci soient maintenues. Si l'on procédait à une révision dans ces domaines, il importerait de prendre également en considération le phénomène de redistribution résultant de l'espérance de vie plus élevée de la femme. Relevons cependant que tous ces problèmes doivent être examinés en fonction de la flexibilité de l'âge de la retraite.

Bien que le Groupe d'experts estime que les problèmes liés à la situation des femmes dans le système de l'AVS soient importants, il ne se considère cependant pas en mesure de pousser son analyse plus avant, ni même d'énoncer des propositions. Il lui paraît néanmoins souhaitable que d'éventuelles propositions tiennent compte non seulement des aspects liés à la politique de redistribution et à la législation matrimoniale et familiale, mais aussi des conséquences de la situation actuelle et de l'évolution démographique sur l'offre de travail.

La question de la flexibilité de l'âge de la retraite

400 Depuis quelque temps, la question de la flexibilité de l'âge de la retraite inspire des discussions dont nous voudrions souligner ici les aspects importants. Il est incontestable que la possibilité de déterminer soi-même le moment de sa retraite signifie un élargissement considérable de la *liberté individuelle*. Cependant si l'on admet l'hypothèse que l'introduction de cette flexibilité entraîne une anticipation prononcée de la retraite, il serait

alors important de connaître la mesure dans laquelle la charge des personnes actives en serait majorée et celle dans laquelle l'*offre de travail* en serait éventuellement réduite, risquant par là de compromettre les possibilités de croissance économique. Dans l'hypothèse opposée d'un prolongement de l'activité, il faudrait naturellement s'attendre à un allègement des charges des personnes actives et à une offre de travail accrue.

- 401 Dans son rapport annuel 1977/78, le Groupe d'experts avait déjà soutenu la thèse selon laquelle la Suisse connaîtrait à long terme plutôt un manque de main-d'oeuvre qu'un excédent. Nous avons également relevé que l'évolution démographique et économique prévisible inspirait la prudence en ce qui concerne la surcharge de la population active qui en résulterait. Dans de telles circonstances, si l'introduction de la flexibilité de l'âge de la retraite se concrétisait par une *anticipation prononcée de l'âge de la retraite*, la progression du niveau de vie serait très sérieusement remise en cause. Pour l'éviter, il s'agirait de créer, dès l'introduction de la flexibilité, des incitations matérielles au travail ou de favoriser l'aménagement du milieu et des postes de travail.
- 402 Les stimulants financiers devraient prendre la forme du *système bonus-malus*: la retraite anticipée serait rendue peu attrayante par une diminution du montant des rentes, fondée sur une période de cotisation plus courte et une période de perception de la rente plus longue; le report de la retraite dans le temps serait au contraire récompensé par une rente plus élevée qui se trouverait justifiée par les circonstances opposées. En ce qui concerne les possibilités d'aménagement du milieu du travail, on pourrait envisager le travail à temps partiel et des tâches moins pénibles pour les personnes âgées; en favorisant de telles mesures, on stimulerait ainsi la pratique d'une retraite *graduelle*. Par ailleurs, il se pourrait que ces mesures atténuent le problème du blocage des chances d'avancement des actifs, lequel découle du report de la retraite.

Les questions administratives

403 Trois contraintes principales s'imposent à l'administration de l'AVS.

Tout d'abord, *la réalisation au moindre coût* des tâches imposées, lesquelles comprennent la gestion de l'assurance-invalidité, des allocations pour pertes de gain et de l'assurance-chômage. A ce propos, une analyse "neutre" permettrait de savoir si cette contrainte exige aujourd'hui encore la décentralisation administrative sous la forme de caisses de compensation. Les coûts administratifs ne représentent certes qu'une infime partie des dépenses totales; cet argument ne devrait cependant pas dispenser de procéder à leur examen.

Ensuite, l'obligation de fournir à chaque assuré une *information claire et rapide* à l'égard des possibilités qui lui sont offertes. Les plaintes formulées de toutes parts laissent pour le moins supposer qu'en l'état actuel des choses tous les souhaits ne sont pas satisfaits. L'introduction de la flexibilité de l'âge de la retraite pourrait donner à ce problème un caractère d'urgence évident, car il est inconcevable que l'individu ne puisse disposer d'informations complètes et exactes sur la rente à laquelle il peut prétendre selon la date qu'il choisit pour se retirer.

Enfin, *l'exploitation accélérée et approfondie des données statistiques dont dispose l'AVS*. Cela permettrait probablement une mise à jour et une amélioration considérable des statistiques de la conjoncture, du marché du travail, de la comptabilité nationale - avec, éventuellement, l'objectif d'élaborer une comptabilité à court terme - ainsi que de celles relatives à la redistribution du revenu.

Besoin de prévision et manoeuvrabilité

404 Une assurance sociale fondée sur le système de répartition ne requiert que des *prévisions portant sur une période relativement courte* et sa *gestion* peut en principe se satisfaire, du point de

vue de la politique économique, *d'une période également assez courte*. Comparé au système du deuxième pilier, fondé lui sur la capitalisation, l'avantage du système de l'AVS est à cet égard considérable.

- 405 Les prévisions concernant l'évolution démographique et économique nécessaires à l'AVS pour sa gestion ne doivent couvrir, en cas d'évolution imprévue, que la période nécessaire à la prise de décisions politiques et la mise en oeuvre des dispositions administratives. La contrepartie de ces exigences modestes concernant la prévision et la facilité de manoeuvre se retrouve dans le fait que ni les cotisations ni les rentes sont fixes; celles-ci constituent au contraire des variables dépendant de facteurs démographiques, politiques ou économiques et sont de ce fait soumises à leur évolution. Cela pourrait laisser entendre que la prévisibilité et la sécurité des cotisations et des rentes ont été sacrifiées aux exigences, propres à l'ensemble de l'économie de minimisation de besoins de prévision et de maximisation de la manoeuvrabilité. Cette interprétation soulève cependant une objection: dans les limites des capacités prévisionnelles *il est tout à fait possible et souhaitable de rechercher dans l'évolution de l'AVS une constance* qui diminuerait l'insécurité individuelle au niveau de la rente et de la cotisation. Nous montrerons d'ailleurs ultérieurement que, contrairement à une opinion largement répandue, la garantie individuelle et la prévisibilité des cotisations et des rentes ne sont en fait pas plus grandes dans d'autres systèmes de prévoyance sociale que dans celui de l'AVS.

En résumé, on peut considérer que le système de l'AVS présente des caractères très positifs en ce qui regarde ses besoins en prévisions et manoeuvrabilité.

Critique dans l'optique de la "politique de redistribution"

- 406 L'expérience montre que l'AVS remplit, *dans la mesure désirée*, la tâche spécifique qu'elle s'est assignée, à savoir la *redistribution des revenus des personnes actives en faveur des personnes*

âgées et qu'elle le fait avec une grande souplesse. De plus, le fonctionnement de l'AVS produit automatiquement certains effets régionaux de redistribution qui vont dans la direction souhaitée, c'est-à-dire des régions riches aux régions pauvres.

- 407 Les objectifs d'une *redistribution verticale*, qui sont recherchés dans le système de l'AVS par l'échelle des rentes et par le financement en pourcentage des salaires, n'ont en revanche certainement *pas été atteints* lors de la période de croissance; ces objectifs pourraient toutefois regagner en intérêt à l'avenir. La question d'une corrélation positive entre le niveau du revenu et l'espérance de vie prend toute sa signification dans ce contexte et mériterait que l'on s'y attarde.
- 408 En ce qui concerne les *autres incidences redistributives de l'AVS*, il est permis d'émettre *certaines doutes*. Les cotisations présumées de l'employeur ainsi que les subventions puisées dans les recettes fiscales ne conduisent qu'en apparence à diminuer la charge des salariés. Les incidences de l'AVS sur la politique familiale sont peu claires et ne semblent par ailleurs plus en accord avec les circonstances actuelles; ces réflexions mériteraient toutefois un examen plus approfondi. Enfin, les éléments de politique à l'égard des classes moyennes, des agriculteurs et des artisans, d'une part reposent en partie sur des idées fausses relatives à l'incidence des cotisations des employeurs et d'autre part se trouvent déplacés dans le cadre de l'AVS, ne serait-ce que pour des raisons de transparence et d'efficacité de la politique économique et sociale.

Critique dans l'optique de la "politique structurelle"

- 409 Les effets structurels de l'AVS sont semblables aux effets de redistribution pour autant qu'on se limite aux aspects régionaux et à la politique à l'égard des classes moyenne, artisanale et paysanne. L'AVS peut toutefois revêtir un caractère spécifique de politique structurelle si elle entraîne un renchérissement et une raréfaction du facteur de production travail par rapport aux

vue de la politique économique, *d'une période également assez courte*. Comparé au système du deuxième pilier, fondé lui sur la capitalisation, l'avantage du système de l'AVS est à cet égard considérable.

- 405 Les prévisions concernant l'évolution démographique et économique nécessaires à l'AVS pour sa gestion ne doivent couvrir, en cas d'évolution imprévue, que la période nécessaire à la prise de décisions politiques et la mise en oeuvre des dispositions administratives. La contrepartie de ces exigences modestes concernant la prévision et la facilité de manoeuvre se retrouve dans le fait que ni les cotisations ni les rentes sont fixes; celles-ci constituent au contraire des variables dépendant de facteurs démographiques, politiques ou économiques et sont de ce fait soumises à leur évolution. Cela pourrait laisser entendre que la prévisibilité et la sécurité des cotisations et des rentes ont été sacrifiées aux exigences, propres à l'ensemble de l'économie de minimisation de besoins de prévision et de maximisation de la manoeuvrabilité. Cette interprétation soulève cependant une objection: dans les limites des capacités prévisionnelles *il est tout à fait possible et souhaitable de rechercher dans l'évolution de l'AVS une constance* qui diminuerait l'insécurité individuelle au niveau de la rente et de la cotisation. Nous montrerons d'ailleurs ultérieurement que, contrairement à une opinion largement répandue, la garantie individuelle et la prévisibilité des cotisations et des rentes ne sont en fait pas plus grandes dans d'autres systèmes de prévoyance sociale que dans celui de l'AVS.

En résumé, on peut considérer que le système de l'AVS présente des caractères très positifs en ce qui regarde ses besoins en prévisions et manoeuvrabilité.

Critique dans l'optique de la "politique de redistribution"

- 406 L'expérience montre que l'AVS remplit, *dans la mesure désirée*, la tâche spécifique qu'elle s'est assignée, à savoir la *redistribution des revenus des personnes actives en faveur des personnes*

âgées et qu'elle le fait avec une grande souplesse. De plus, le fonctionnement de l'AVS produit automatiquement certains effets régionaux de redistribution qui vont dans la direction souhaitée, c'est-à-dire des régions riches aux régions pauvres.

407 Les objectifs d'une *redistribution verticale*, qui sont recherchés dans le système de l'AVS par l'échelle des rentes et par le financement en pourcentage des salaires, n'ont en revanche certainement *pas été atteints* lors de la période de croissance; ces objectifs pourraient toutefois regagner en intérêt à l'avenir. La question d'une corrélation positive entre le niveau du revenu et l'espérance de vie prend toute sa signification dans ce contexte et mériterait que l'on s'y attarde.

408 En ce qui concerne les *autres incidences redistributives de l'AVS*, il est permis d'émettre *certaines doutes*. Les cotisations présumées de l'employeur ainsi que les subventions puisées dans les recettes fiscales ne conduisent qu'en apparence à diminuer la charge des salariés. Les incidences de l'AVS sur la politique familiale sont peu claires et ne semblent par ailleurs plus en accord avec les circonstances actuelles; ces réflexions mériteraient toutefois un examen plus approfondi. Enfin, les éléments de politique à l'égard des classes moyennes, des agriculteurs et des artisans, d'une part reposent en partie sur des idées fausses relatives à l'incidence des cotisations des employeurs et d'autre part se trouvent déplacés dans le cadre de l'AVS, ne serait-ce que pour des raisons de transparence et d'efficacité de la politique économique et sociale.

Critique dans l'optique de la "politique structurelle"

409 Les effets structurels de l'AVS sont semblables aux effets de redistribution pour autant qu'on se limite aux aspects régionaux et à la politique à l'égard des classes moyenne, artisanale et paysanne. L'AVS peut toutefois revêtir un caractère spécifique de politique structurelle si elle entraîne un renchérissement et une raréfaction du facteur de production travail par rapport aux

autres facteurs de production, notamment le facteur capital. Une discussion théorique approfondie de cette question est certes ouverte, mais elle ne serait probablement pas très fructueuse pour l'orientation de la politique économique pour deux raisons. Tout d'abord, les argumentations contradictoires seront toujours possibles tant que l'on ne dispose pas d'une démonstration empirique, difficile à établir, permettant de les arbitrer. Ensuite, l'AVS étant en place depuis un certain temps, ses effets structurels se sont déjà matérialisés et l'économie s'y est adaptée. Les prévisions révélant un rythme d'expansion de l'AVS plutôt lent, les incidences structurelles sur l'offre et le prix des facteurs seront vraisemblablement négligeables.

Ce qui précède nous autorise à proposer une analyse de *l'incidence du système de l'AVS sur l'offre et les prix des facteurs* qui sera brève et limitée à l'essentiel.

La question de l'influence d'un prélèvement de cotisation sur le *niveau des salaires bruts* trouve habituellement sa réponse dans l'affirmation que les cotisations de l'employeur ne font que se substituer à des *composantes de salaires qui sont, en fait, disponibles*, et qu'elles n'augmentent en conséquence pas le salaire brut. Le même argument conduit à admettre que les cotisations des employeurs n'opèrent aucune redistribution entre employeurs et salariés. Cette explication ne vaut toutefois que si l'employeur peut totalement répercuter sa cotisation sur ses prix.

- 410 L'influence de la prévoyance-vieillesse sur l'offre du travail est probablement négative, conformément d'ailleurs au but de cette institution de sécurité sociale. Il est donc finalement possible que le prix du facteur travail soit amené à s'élever consécutivement à cette raréfaction du travail.
- 411 Il nous reste à examiner la question de l'influence de la prévoyance-vieillesse sur *l'offre de capital* et par conséquent sur le *prix de ce facteur*. Elle appelle une analyse analogue, mais inversée, à celle des liens entre la formation du capital et le

deuxième pilier, que nous traiterons ultérieurement. L'opinion qui prévaut en la matière admet que le système de la répartition exerce une influence négative sur la formation du capital et qu'il pousse ainsi le prix du capital à augmenter légèrement.

- 412 L'incidence qui vient d'être relevée étant une hausse du prix des deux facteurs, il est impossible d'en circonscrire les conséquences structurelles globales. Etant donné que le recours respectif aux deux facteurs dépend de leurs *prix relatifs*, il est indispensable de savoir lequel des deux facteurs a le plus renchéri.

Critique dans l'optique de la "politique conjoncturelle"

- 413 Dans la mesure où l'AVS est gérée à court terme, *sans mouvements importants de fonds financiers, son influence conjoncturelle devrait être essentiellement neutre*. Cela vaut également pour les augmentations de rentes pour autant que leur montant supplémentaire soit couvert dans le court terme par une hausse correspondante des cotisations. Les craintes, souvent évoquées dans le passé, d'un prétendu effet inflationniste de l'AVS, ou du moins des augmentations de rentes, semblent donc infondées.
- 414 On ne peut préjuger des possibilités matérielles et politiques d'une administration de l'AVS orientée vers *la stabilisation automatique* de la conjoncture. En première analyse, on peut toutefois avancer que des modifications fondamentales du système de l'AVS s'écartant des exigences de la stabilisation automatique devraient être évitées parce qu'elles pèseraient aussi bien sur la politique monétaire que sur la politique conjoncturelle. Par ailleurs, il semble peu raisonnable de songer à l'AVS en qualité d'instrument délibéré de la politique monétaire ou conjoncturelle.
- 415 Relevons finalement que l'existence de l'AVS atténue considérablement les conséquences sociales des fluctuations conjoncturelles. En effet, lorsque les circonstances le permettent, les retraités peuvent continuer à travailler et, en revanche, leur rente atténuée leur préjudice en cas de crise. Il est en outre vraisem-

blable que le sentiment de sécurité qu'offre la rente en période de déflationnisme contribue à freiner considérablement la chute de la propension à consommer qui accompagne la récession.

Critique dans l'optique "politique de croissance"

416 Nous avons montré plus haut que l'introduction de l'AVS avait probablement contracté le volume des deux facteurs de production - travail et capital - réduisant les possibilités de croissance de l'économie suisse. Avancer des chiffres à cet égard serait aussi téméraire que tenter de faire un bilan des effets sur la croissance résultant des progrès de l'égalité et de la justice sociales. *Cette question revêtait d'ailleurs peu d'intérêts au cours de la période de croissance.*

417 *La diminution des possibilités de croissance de l'économie suisse due à la réduction de l'offre de facteurs, liée notamment à l'évolution démographique, suggère que les révisions futures de l'AVS accordent une plus grande attention aux effets sur cette offre qu'elles impliquent, plus particulièrement dans le cas de la flexibilité de l'âge de la retraite. Gardons-nous cependant d'exagérer l'impact de l'AVS sur la politique de croissance. Les facteurs les plus dynamiques de la croissance future de l'économie suisse seront probablement l'évolution des marchés mondiaux et du progrès technique, facteurs sur lesquels l'AVS n'exerce aucune influence.*

Les effets directs de l'AVS sur l'offre de facteurs sont en fin de compte de moindre importance que les effets indirects que la surcharge des personnes actives fait peser sur la paix sociale et sur la volonté de travailler.

III Le deuxième pilier de la prévoyance-vieillesse
(Caisses de pension)

418 Les problèmes méthodologiques et empiriques attachés à l'examen du deuxième pilier de la prévoyance-vieillesse ne peuvent être

envisagés sans référence à la réalité et l'évolution du premier pilier. La *loi sur la prévoyance professionnelle adoptée* par le Conseil national en 1978 constitue le point de départ de cet examen. Il est vraisemblable que le projet subira des modifications d'importance, mais il est malheureusement impossible de les prendre en compte ici, le contenu du projet définitif étant encore inconnu lors de la rédaction de ce rapport.

Comme celle du premier pilier, notre discussion du second recourra à des critères juridiques et institutionnels ainsi qu'à des critères économiques globaux. Le problème particulier attaché à cette discussion résulte du fait que *l'analyse économique du système de la capitalisation* montre que la loi sur les caisses de pension est inappropriée sur les points essentiels. Nous pourrions dès lors nous dispenser de faire porter notre attention sur *les aspects spécifiques de la réglementation proposée*. Cependant, ces derniers révèlent des faiblesses si nombreuses et importantes, indépendantes des objections économiques fondamentales, que nous avons jugé utile de nous y arrêter.

419 Nous examinerons le deuxième pilier de la prévoyance-vieillesse en trois étapes:

Dans la première, nous nous pencherons sur les problèmes particuliers les plus importants soulevés par le projet des caisses de pension en faisant provisoirement abstraction de l'aspect économique du système de la capitalisation. Nous traiterons ainsi les points suivants :

- financement, échelle et montant des rentes
- adaptation des rentes
- générations transitoires
- liaison avec le premier pilier
- problèmes d'organisation

Cet examen de questions spécifiques sera suivi d'un "bilan" intermédiaire.

Nous nous intéresserons dans une deuxième étape aux problèmes économiques liés au système de capitalisation en retenant les aspects suivants :

- prévoyance financière et prévoyance réelle
- "coûts" des systèmes de la capitalisation et de la répartition
- "sécurité" des systèmes de la capitalisation et de la répartition
- capitalisation, répartition et épargne des ménages
- capitalisation et formation de capital physique
- capitalisation et productivité du capital.

Nous présenterons dans la dernière étape un résumé de notre analyse économique du deuxième pilier en trois points:

- critique selon l'optique de la "politique conjoncturelle",
- critique selon l'optique de la "politique structurelle",
- critique selon l'optique de la "politique de redistribution"

Financement, échelle et montant des rentes

- 420 Le *financement* des caisses de pension régies par le principe de la capitalisation est assuré par des cotisations en pour-cent du salaire que paient les salariés et les employeurs. Les caisses de pension des fonctionnaires font exception à cette règle, puisqu'elles peuvent être financées selon le principe de la répartition. Il n'est prévu aucune subvention publique. L'argumentation que nous avons avancée au sujet des cotisations AVS des employeurs vaut également ici.
- 421 *L'échelle des rentes* des caisses de retraite découle automatiquement du principe d'équivalence, traditionnel en matière d'assurance, liant les droits aux prestations aux cotisations individuelles. A l'inverse de ce qui se passe dans le premier pilier, aucune redistribution verticale n'est prévue; cependant, une corrélation positive, mais improbable, entre les revenus et l'espérance de vie pourrait conduire à l'introduire.

- 422 Les montants absolus des rentes et des cotisations dépendent du choix que l'on opère entre le système de la primauté de la prestation et le système de la primauté de la cotisation. A l'origine, l'article 34 quater, al 3, de la Constitution fédérale a été considéré comme une formulation traduisant la *primauté de la prestation*. Cette conception est remise en cause depuis quelque temps et on admet qu'il est également possible d'interpréter la Constitution dans le sens d'une primauté de la cotisation.
- 423 Si l'on dispose de prévisions certaines, la *primauté de la prestation et la primauté de la cotisation* aboutissent au même résultat. Une prestation désirée détermine alors exactement les cotisations nécessaires et, inversement, une limite donnée aux cotisations impose automatiquement la prestation qu'elle permet de générer.

En revanche, avec des prévisions dotées d'incertitude, la primauté de la cotisation peut rendre nécessaire une modification des prestations, alors que la primauté de la prestation peut engendrer une variation des cotisations. Ces modifications peuvent d'ailleurs connaître une ampleur telle qu'il devient impossible d'alimenter suffisamment le système sans franchir les limites absolues de la charge des cotisants. Un écart trop prononcé entre les prévisions et l'évolution effective menace donc la viabilité du deuxième pilier tel qu'il est actuellement conçu.

Adaptation des rentes

- 424 Selon l'interprétation dominante de la Constitution fédérale, le deuxième pilier devrait s'appuyer sur la *primauté de la prestation* et fournir des *rentes partiellement dynamisées*. Le contenu essentiel du projet de loi adopté par le Conseil national est lui-même fondé sur ces principes. La primauté de la prestation résulte de l'objectif de "maintenir de façon appropriée le niveau de vie antérieur" des personnes appartenant aux classes inférieures et moyennes de revenu par le versement conjoint des rentes

de l'AVS et des caisses de pension. De façon plus concrète, ces rentes devraient atteindre un certain pourcentage (60 % pour les personnes célibataires) du revenu annuel moyen des dernières années d'activité professionnelle des assurés. Par ailleurs, du fait que les prestations doivent s'adapter à l'évolution du coût de la vie, le deuxième pilier se présente sans équivoque comme un système à rentes partiellement dynamisées. Dans ces conditions et compte tenu de l'incertitude attachée à l'avenir, il s'agit de savoir si et comment, dans un système de capitalisation avec primauté de la prestation, il est possible de dynamiser les rentes nouvelles et d'indexer les rentes anciennes.

425 En ce qui concerne *les nouvelles rentes, l'évolution durant la période de cotisation des assurés de la situation économique générale*, notamment celle des salaires, des prix et des taux d'intérêt, constitue *l'incertitude majeure*. Cette incertitude peut conduire à une situation dans laquelle les cotisations calculées s'avèrent trop élevées ou insuffisantes en regard d'un objectif de prestation prédéterminé; inversement, une limite donnée des cotisations peut produire des prestations insuffisantes ou trop élevées. En particulier, le projet des caisses de pension se trouverait confronté à des difficultés considérables si les cotisations calculées selon la primauté de la prestation se révélaient insuffisantes pour atteindre le niveau de prestation voulu. Trois possibilités de les résoudre s'offriraient alors:

- L'objectif de prestation pourrait être réduit, mais cela équivaudrait à une modification de l'interprétation actuelle de la Constitution.
- Les moyens manquants pourraient être prélevés par des cotisations nouvelles, à savoir par une augmentation des cotisations courantes. Suivant l'importance des erreurs de prévision et du déficit qui en découle, les augmentations nécessaires des cotisations pourraient alors atteindre un degré insupportable, surtout pour les cotisants âgés.

- La troisième solution consisterait dans la répartition des sacrifices nécessaires sur l'ensemble des personnes actives mais cela impliquerait l'abandon du système de la capitalisation et du principe de l'équivalence entre cotisations et prestations.

426 Le problème de l'incertitude attachée à l'évolution future de l'activité économique s'est posé en Suisse à l'occasion de *la discussion de la "règle d'or"*, et c'est à tort qu'il est laissé dans l'ombre depuis quelque temps. La "règle d'or" exige que le taux d'accroissement moyen des salaires réels corresponde sur le long terme au taux d'intérêt réel. Dans ce cas, sous certaines conditions et restrictions, il est possible de financer de nouvelles rentes dynamisées au sein d'un système de capitalisation à cotisations définies comme un pourcentage constant des salaires. Le système génère des déficits lorsque le taux de croissance des salaires est supérieur au taux d'intérêt que les caisses de retraite peuvent obtenir du placement de leurs avoirs; dans le cas inverse, le système tend à produire des excédents. Dans les deux cas, cependant, le principe d'équivalence n'est plus respecté.

427 Les implications quantitatives de ce problème revêtent une importance primordiale. L'expérience montre en effet que le *système réagit d'une façon extrêmement sensible aux modifications des prévisions économiques à long terme*. Si la croissance nominale des salaires dépasse le taux d'intérêt nominal, l'application de la "règle d'or" exige une augmentation des cotisations afin de financer de nouvelles rentes dynamisées prédéterminées, et même une faible différence entre la croissance des salaires nominaux et le taux d'intérêt nominal peut rendre nécessaire une augmentation considérable des cotisations.

De plus, il faut savoir que cette augmentation est déjà très élevée lorsque l'on sait *au début* de la période de cotisation de quarante ans déjà que la "règle d'or" ne joue pas.

En revanche, si ce n'est *qu'au cours de la période de cotisations* que l'on prend conscience de l'insuffisance du produit des intérêts en regard de celui requis par la "règle d'or", il s'avère alors impossible d'étaler le supplément de charges financières sur la totalité de la période de cotisations: les augmentations des cotisations restant à verser seraient si exorbitantes qu'il est douteux, voire impensable, qu'on puisse les obtenir, pour des raisons à la fois politiques et économiques. Dans ces conditions, les seules solutions auxquelles on peut songer sont un abaissement de l'objectif actuellement conféré aux prestations, une brèche ouverte dans le système de capitalisation par l'introduction d'une répartition des coûts supplémentaires sur toutes les personnes actives, ou encore une diminution du taux de capitalisation.

- 428 Soulignons ici tout particulièrement un aspect pratiquement négligé dans le débat: *toute* différence entre la croissance des salaires nominaux et le taux nominal d'intérêt, respectivement entre la croissance des salaires réels et le taux réel d'intérêt, met en danger l'équilibre financier du projet des caisses de pension conçu sous sa forme actuelle. L'inflation constitue certes le danger principal qui menace le deuxième pilier, mais il ne faut pas oublier que l'évolution de la croissance réelle peut également se trouver à la source de difficultés engendrées par les écarts dont il vient d'être question.
- 429 Tous ces arguments reposent sur une "règle d'or" dont les bases empiriques sont très contestables et les fondements théoriques fragiles. Le Groupe d'experts estime en conséquence que la *conception actuelle du deuxième pilier implique des besoins en matière de prévisions qu'il est impossible de satisfaire avec les moyens actuellement à disposition*. L'adaptation effective des nouvelles rentes en vue de garantir une certaine proportion du dernier revenu des assurés pourrait par conséquent devenir totalement aléatoire au sein du système de la capitalisation. Ce qui précède suggère que le principe de *la primauté des cotisations*

- lequel implique la renonciation à une dynamisation des rentes nouvelles -, constitue *la seule alternative réaliste compatible avec le maintien du système de la capitalisation.*

430 Des problèmes analogues se posent en ce qui concerne *l'adaptation des anciennes rentes.* Dans le système de la capitalisation, *l'indexation* suppose que l'on puisse prévoir, pour chaque classe d'assurés, l'évolution précise du pouvoir d'achat de la monnaie pendant sa période de cotisation. Il pourrait être en conséquence nécessaire de dégager une épargne pendant la période de cotisation déjà pour que l'indexation des anciennes rentes soit possible. Cette voie ne semblant guère praticable, le projet prévoit une adaptation des anciennes rentes *fondée sur le système de la répartition.* L'administration de cette tâche serait assurée par la Fondation nationale de péréquation des charges, dite "Pool".

431 L'indexation des anciennes rentes selon le système de la répartition constitue manifestement une entorse au système de la capitalisation ainsi qu'à celui du principe d'équivalence. L'importance quantitative de celle-ci dépend de l'évolution future du pouvoir d'achat de la monnaie et, partant, de la politique économique, notamment de la politique monétaire. L'abandon partiel du système de la capitalisation dans le cas de l'indexation des anciennes rentes s'explique aisément par les problèmes que soulèvent les prévisions; il en va toutefois pratiquement de même en ce qui concerne la dynamisation des nouvelles rentes et il est dès lors surprenant que l'on n'en tire pas les conséquences qui s'imposent quant au système de financement.

Génération transitoires

432 Selon le critère établi par le projet des caisses de pension, 40 % des salariés concernés sont aujourd'hui assurés de façon suffisante, 40 % le sont de façon insuffisante et 20 % ne le sont pas du tout. Ceux qui jusqu'à ce jour ne sont pas suffi-

samment assurés, ou pas du tout, constituent ce que l'on appelle les "générations transitoires".

- 433 Le processus de transition vers une assurance populaire correspondant au projet des caisses de pension devrait durer environ 40 ans. Dès lors, si l'on ne prenait pas de mesures en faveur des générations transitoires, ce ne serait qu'après écoulement de ce délai que l'on ne trouverait que des nouveaux rentiers ayant versé des contributions du montant prescrit. Les mesures spéciales en faveur des générations transitoires visent à faire en sorte que les membres de ce groupe de population, dont la durée de cotisation est incomplète, touchent des rentes plus élevées que celles qui correspondraient, selon le principe d'équivalence, à leur contribution effective. Finalement, cela revient à leur faire totalement ou partiellement cadeau du "prix d'entrée" dans les caisses de pension.

Il est prévu que *le déficit de cotisations* sera financé par un transfert, sous forme d'un supplément de charge des cotisants en faveur des générations transitoires.

- 434 Ces mesures spéciales en faveur des générations de transition soulèvent des *problèmes de redistribution*. Les personnes favorisées devraient se retrouver en pratique parmi les salariés de l'artisanat et de l'agriculture ainsi que parmi d'anciens indépendants ayant changé de statut durant les dernières décennies et qui présentent maintenant un déficit de cotisation. Ces mesures revêtent par conséquent un objectif également structurel. Ces effets de redistribution assez importants siéent mal cependant à un système dont le caractère principal, souligné à maintes reprises, est le principe d'équivalence. Ils semblent par ailleurs déplacés dans une situation où les personnes actives supportent déjà des charges considérables en dehors de ces mesures supplémentaires. L'argument essentiel à l'encontre de ces mesures de redistribution consiste finalement dans le fait que, dans l'intervalle, les rentes ont été suffisamment améliorées

pour assurer en règle générale le minimum vital; l'urgence de mesures supplémentaires en faveur des générations transitoires qui, de toute façon, touchent déjà plus que les rentes minima au niveau de l'AVS paraît dès lors moins évidente.

- 435 Si l'on maintient tout de même le principe de mesures spéciales en faveur des générations transitoires, on peut alors se demander si les moyens mis en oeuvre ne seraient pas mieux employés dans le financement d'une augmentation des rentes AVS, éventuellement combinée avec une diminution de l'écart entre les rentes minima et maxima. On répondrait ainsi à l'objectif d'amélioration de la situation des générations transitoires, tout en élargissant l'ensemble des personnes favorisées, ce qui pourrait être tout à fait souhaitable du point de vue de la politique sociale. On supprimerait en même temps l'introduction du système de la répartition dans le deuxième pilier, c'est-à-dire un mélange de deux systèmes.

Liaison avec le premier pilier

- 436 Comme nous l'avons souligné plus haut, la situation et le développement des deux piliers de la prévoyance-vieillesse ne peuvent pas être analysés indépendamment. Nous traiterons donc dans ce qui suit de deux problèmes liés à l'interdépendance des deux piliers et qui n'ont jusque-là guère attiré l'attention du public: *l'échelle des rentes et l'adaptation des rentes.*
- 437 Le deuxième pilier propose une échelle de rentes conforme au principe d'équivalence. Dans le système de l'AVS également, il existe un certain rapport entre la durée et le montant de la cotisation d'une part et la rente à laquelle elle permet d'accéder de l'autre. *Mais est-il opportun de maintenir côte à côte deux échelles de rentes obéissant à deux critères d'équivalence différents?* En concevant le premier pilier comme une rente unitaire garantissant le minimum vital qui serait à compléter par un deuxième pilier fonctionnant selon le principe d'équivalence, il serait vraisemblablement possible d'obtenir des effets

de redistribution analogues. L'AVS pourrait alors se satisfaire de cotisations réduites, une plus grande marge étant ainsi ouverte à celles du deuxième pilier. Ces propositions mériteraient certainement un examen plus approfondi car elles pourraient conduire à une répartition claire des fonctions entre les deux piliers de prévoyance-vieillesse ainsi qu'à une meilleure transparence et une rationalité administrative accrue du système.

- 438 Selon les lois et les projets actuels, *l'adaptation des rentes de l'AVS s'effectue en recourant à un indice mixte alors que celle des caisses de pension résulte d'une dynamisation partielle.* Tout en étant viable d'un point de vue administratif, une telle division ne possède pas une nécessité pratique évidente. Selon l'interprétation dominante de la Constitution, la fonction conjointe des deux piliers consiste dans l'octroi d'une rente aux membres des catégories de revenus inférieures et moyennes représentant une certaine proportion du revenu moyen des dernières années d'activité professionnelle. Il est évident qu'un tel objectif exige une dynamisation partielle des deux piliers et ce n'est qu'en cas d'une modification de l'objectif que le choix d'autres systèmes d'adaptation serait légitime. Le caractère d'urgence de cette question deviendrait plus grand encore si l'on songeait à passer, pour le deuxième pilier, de la primauté de la prestation à la primauté de la cotisation car il deviendrait nécessaire de changer complètement le système d'adaptation des nouvelles rentes.

Problèmes d'organisation

- 439 Il existe aujourd'hui en Suisse environ 17 000 caisses de pension d'entreprises et institutions semblables comptant au total à peu près 1,5 million de membres.

Il n'est pas encore possible de prévoir *les conséquences du projet sur le nombre des caisses.* D'un côté, l'accroissement du nombre des assurés peut entraîner la fondation de nouvelles

caisses de pension mais, de l'autre, il est probable qu'un certain nombre de caisses existantes ne satisferont pas les exigences minimales du projet et qu'elles devront alors fusionner avec des institutions plus grandes. Par principe, un grand nombre de caisses autonomes devraient se maintenir, ce qui est d'ailleurs, selon l'avis des caisses de pension et assurances existantes, un des avantages essentiels du projet.

440 Le projet introduit, à côté des caisses de pension, deux autres institutions:

- une *Institution supplétive*, qui fonctionnerait en tant que caisse de pension des salariés dont l'employeur n'est affilié à aucune institution de prévoyance et qui, de ce fait, ne sont pas en mesure de s'assurer conformément à l'obligation;
- la *Fondation nationale pour la péréquation des charges*, dite "Pool", à laquelle incomberaient trois tâches particulières: l'octroi de prestations spéciales aux générations transitoires, l'indexation des rentes en cours et le cautionnement des caisses de pension insolvables.

441 *L'organisation extrêmement complexe du deuxième pilier* pourrait trouver une éventuelle justification dans trois arguments:

- Premièrement, elle garantit *le maintien de la plupart des caisses de pension existantes*. Cet argument ne vaut que si l'on considère que l'existence de ces caisses revêt une valeur en soi, indépendamment des objectifs de prévoyance.
- Deuxièmement, l'organisation décentralisée et autonome permet aux caisses de pension d'offrir des prestations "supplémentaires", complétant les prestations minimales obligatoires. Cet argument est cependant contestable à plusieurs égards:
 - (i) la décentralisation met dans l'ombre la séparation des fonctions entre le deuxième et le troisième pilier;
 - (ii) aux yeux des assurés, le caractère volontaire des prestations "supplémentaires" aussi bien que l'incidence des cotisations des salariés et des employeurs sur ces presta-

tions restent obscurs, car il sera rarissime de pouvoir choisir librement entre une prestation "extraordinaire" et une hausse de salaire;

- (iii) les prestations "supplémentaires" soulèvent le problème des "prisons dorées", c'est-à-dire l'absence totale ou partielle de liberté de choix;
- (iv) enfin, les prestations "supplémentaires" rendent nécessaire une comptabilisation séparée des prestations obligatoires, ce qui entraîne inévitablement des coûts administratifs accrus.

L'argument favorable à l'organisation complexe du deuxième pilier s'avère donc finalement peu fondé du point de vue de l'intérêt des assurés en ce qui regarde la possibilité de bénéficier de prestations "supplémentaires".

- Troisièmement, aussi longtemps que le deuxième pilier est financé selon un principe nécessitant une *forte accumulation de capital financier*, l'ordre économique et social plaide en faveur d'une décentralisation de l'administration et du placement de ces moyens. Il existe toutefois déjà des propositions préconisant la combinaison de la décentralisation de l'administration et du placement des moyens financiers avec une organisation centrale des autres fonctions du deuxième pilier. Nous montrerons ultérieurement que l'accumulation de capital financier auprès des caisses de prévoyance n'est pas, du point de vue macro-économique, aussi favorable qu'on le croit souvent. Les propositions que nous venons de mentionner méritent un accueil bienveillant non seulement pour des raisons d'organisation institutionnelle, mais aussi parce qu'elles seraient réalisables avec un taux de capitalisation inférieur à celui prévu par le projet.

442 Le problème particulier de *la relation entre les caisses publiques et privées* et son influence sur l'évolution de l'Institution supplétive ont donné lieu à une discussion publique animée.

Le projet prévoit que les caisses privées de pension doivent être financées selon le système de la capitalisation; cela s'explique aisément, car pour chaque caisse *prise isolément*, la pérennité de son effectif de cotisants ne peut être garantie. En revanche, les caisses publiques de pension peuvent avoir recours à un système mixte de répartition et de capitalisation, cette pérennité étant supposée réalisée dans leur cas.

- 443 Il s'avère pourtant que, pendant la période de transition s'étendant sur plusieurs décennies, un système mixte est beaucoup moins "onéreux" en terme de pourcentage de salaires, que le système de la capitalisation. *Les caisses publiques de pension* jouissent de ce fait d'un *avantage concurrentiel par rapport aux caisses privées* au cours de cette période. La réglementation particulière des caisses publiques de pension soulève d'ailleurs certains problèmes de technique administrative, notamment en ce qui concerne le passage d'assurés de la fonction publique à l'économie privée. Par ailleurs, et cela est important, il n'est pas impossible que cet avantage concurrentiel provoque une érosion de nature économique et politique de l'ensemble du système du deuxième pilier tel qu'il est prévu dans le projet.
- 444 *Le danger économique menaçant le système* pourrait provenir du fait que les entreprises privées, devant ce désavantage, refusent de maintenir leurs caisses de pension, d'en fonder de nouvelles ou encore de développer celles qui existent. Ceux qui sont obligés de s'assurer devraient donc s'adresser à l'Institution supplétive qui ainsi prendrait alors une importance dépassant de loin les intentions du législateur. Les capitaux s'accumuleraient dans ce cas auprès de l'Institution supplétive et une telle évolution pourrait comporter des incidences non négligeables sur la politique économique et sociale.
- 445 *La portée politique de la question* réside dans le fait que l'avantage concurrentiel des caisses de pension publiques constitue un stimulant permanent à offrir à tous les salariés et employeurs

les avantages de l'abaissement des cotisations. On créerait donc une incitation à développer le deuxième pilier dans la direction d'une généralisation d'un système mixte. On ne peut envisager cette solution que si les fonctions d'assurance du deuxième pilier sont centralisées, l'administration et le placement des capitaux pouvant de leur côté continuer à ne pas l'être.

Tout en étant pour l'instant encore de pures hypothèses, il nous paraît légitime d'envisager toutes ces éventualités dès aujourd'hui.

- 446 Selon ce qui précède, la question fondamentale que soulève l'organisation du deuxième pilier est de savoir si *un système de financement et d'organisation qui n'est ni nécessaire ni raisonnable dans le cas d'une obligation générale doit être appliqué et maintenu*. La forme d'organisation appropriée consisterait dans *l'accomplissement centralisé des fonctions d'assurance* découlant d'une obligation reposant sur le droit fédéral. La pérennité de l'effectif de cotisants étant hors d'atteinte et les montants des cotisations et des prestations pouvant être déterminés par la législation fédérale, *des arguments relevant de la technique de l'assurance n'ont pas à intervenir dans le choix du système de financement*. Cela est d'autant plus vrai lorsque l'on prend en considération les implications économiques du transfert de ressources réelles entre générations, point sur lequel nous reviendrons: *le taux de capitalisation du deuxième pilier n'exerce aucune incidence et, à cet égard, il peut même tomber à zéro*.

Bilan intermédiaire des réflexions sur le deuxième pilier

- 447 Jusqu'ici, nous avons fait *totale abstraction des questions proprement économiques liées à la formation réelle de capital ainsi qu'à la prévoyance en termes réels*. Indépendamment de ces questions, que nous traiterons plus loin dans ce chapitre, il convient de soulever à ce stade *quelques objections importantes au projet de caisses de pension*:

- La coordination avec le premier pilier est imparfaite. Cela est particulièrement frappant lorsqu'on met en parallèle les deux échelles de rentes différentes et les deux systèmes différents d'adaptation des rentes.
- La coordination avec le troisième pilier laisse aussi à désirer, notamment dans le cas des prestations "supplémentaires".
- L'existence de cotisations versées par les employeurs soulève des objections analogues à celles que nous avons formulées à l'égard du financement de l'AVS.
- Il n'est pas nécessaire ni, à certains égards, très ingénieux de choisir le système de la capitalisation pour le financement d'une assurance obligatoire puisque, par définition, le taux de capitalisation y est indifférent.
- La combinaison de nouvelles rentes dynamisées et prédéterminées dans un système de capitalisation financé par des pourcentages fixes sur les salaires implique des problèmes insolubles de prévision, lesquels sont d'ailleurs d'autant plus aigus que la sensibilité du système aux erreurs de prévision est très grande. La renonciation au principe de la primauté des prestations en faveur de celui de la primauté des cotisations pourrait certes se traduire par certains allègements, mais elle impliquerait une modification essentielle de l'objectif conféré au deuxième pilier.
- La capitalisation confère une immense inertie au système et empêche pratiquement toute régulation de politique économique.
- Les mesures particulières en faveur des générations transitoires peuvent soulever des objections relatives à la politique de redistribution. Il faudrait également examiner l'éventualité d'une meilleure réalisation de ces mesures par le biais d'une révision appropriée de l'AVS.
- Compte tenu de son caractère obligatoire, le deuxième pilier a une organisation inutilement compliquée. A certains égards, elle est d'ailleurs déséquilibrée, ce qui pourrait conduire à une évolution fâcheuse de l'ensemble du système.

448 Il convient d'opposer aux inconvénients du projet des caisses de pension les avantages qu'il comporte:

- La qualité prépondérante du projet, et en même temps son véritable objectif, c'est l'amélioration qu'il apporte au système de prévoyance-vieillesse. Toutefois, cet objectif pourrait être atteint par des voies prêtant le flanc à moins d'objections, voire à aucune.
- Le maintien de l'existence et du fonctionnement des caisses de pension existantes pourrait être considéré comme un autre avantage. Cependant, comme il ne peut s'agir là d'un but en soi et que la capitalisation n'est pas indispensable à un système fondé sur l'obligation de s'assurer, les avantages économiques et sociaux généraux des caisses de pension par rapport à d'autres solutions possibles mériteraient un examen plus approfondi.
- Dans ces conditions, c'est sur le terrain des *avantages purement économiques* du système de la capitalisation, tenus le plus souvent pour évidents, qu'il s'agit de regarder le projet du deuxième pilier. Les sections suivantes seront consacrées à l'examen de cette question.

Prévoyance financière et prévoyance réelle

449 *En termes de technique d'assurance* la prévoyance-vieillesse est conçue comme l'épargne de moyens financiers pendant la période d'activité professionnelle et la dépense de ces moyens et des produits de l'intérêt durant la phase d'inactivité économique. Un tel report temporel de moyens financiers ne peut être réalisé en principe qu'en recourant au système de la capitalisation. Cette vision du problème a reçu l'appellation très appropriée de "principe de l'écureuil" (Schwartz, 1977).

450 Lorsque l'on raisonne en termes réels, il apparaît cependant immédiatement que le "principe de l'écureuil" est en fait inconcevable pour l'assurance-vieillesse; l'accumulation d'un

patrimoine nominal, à savoir le "principe de l'écureuil", n'implique en effet que dans une mesure très limitée un élément du produit national réellement disponible pour la population âgée à des fins de consommation. On saisit immédiatement les limites économiques réelles auxquelles est confronté un ménage isolé puisqu'il se trouve hors d'état de se constituer au cours de sa vie active une réserve de vivres, de vêtements, etc., qu'il pourrait consommer peu à peu dans la phase d'inactivité économique; lorsqu'il s'agit de services, ces limites sont encore plus évidentes. Seuls des maisons, des appartements en propriété et des biens de consommation durables laissent une certaine possibilité réelle de prévoyance pour la vieillesse.

Pour une économie nationale considérée globalement, une prévoyance réelle n'est concevable que dans la mesure où l'accroissement des investissements en capital physique permet une expansion du produit national consommable dans le futur. En l'état actuel des connaissances, les possibilités d'accélérer le rythme de croissance uniquement par l'accroissement de la formation de capital physique sont toutefois très minces dans les économies développées.

En termes réels, la production courante doit pourvoir aux besoins aussi bien de la population active que de la population inactive. Ainsi, en termes réels toujours, la prévoyance des personnes âgées s'effectue selon un transfert réel des personnes actives vers les personnes âgées inactives.

451 *Des droits financiers quelconques ne peuvent posséder qu'une valeur équivalente à leur pouvoir d'acheter, en concurrence avec d'autres participants au marché, du produit national réel dégagé à chaque période, et cela tout à fait indépendamment de leur mode d'acquisition. Il en résulte que la prévoyance-vieillesse s'effectue, en termes réels, toujours selon le système de la répartition. Adopter l'optique de la technique d'assurance ne constitue à l'évidence pas la bonne voie pour*

traiter de ce problème. Lorsque l'on raisonne en termes réels, le système de la capitalisation n'est donc préférable au système de la répartition que s'il conduit à une augmentation du produit national futur par le biais d'une augmentation de l'accumulation de capital physique de l'économie, de telle sorte que les rentes puissent être puisées dans cette production accrue. Cela implique que des possibilités d'investissements rentables supplémentaires apparaissent au fur et à mesure de l'accumulation du capital financier ou, en langage technique, qu'une éventuelle extension du volume de capital physique n'entraîne pas une réduction de la productivité marginale.

Même si ces conditions étaient remplies, il resterait cependant à vérifier qu'il n'existe pas d'autres moyens d'atteindre ce résultat présentant, économiquement et du point de vue de la politique économique, plus d'avantages que le système de la capitalisation; celui-ci reste en effet grevé des inconvénients mentionnés plus haut, comme la complexité de son organisation, ses besoins de prévision impossibles à satisfaire et son manque de souplesse dans le domaine de la politique économique de stabilisation.

"Coûts" des systèmes de la capitalisation et de la répartition

452 Nous désignons, rappelons-le, par "coûts" des différentes méthodes de financement le pourcentage des salaires qu'elles nécessitent. Les coûts, entendus ainsi, d'un système de financement s'accroissent pendant la phase dite d'édification - à savoir pendant environ 4 décennies - parallèlement au degré de capitalisation. Par conséquent, le système pur de la répartition est le "meilleur marché", tandis que le système pur de la capitalisation est le plus "cher". Il existe entre ces deux extrêmes des systèmes mixtes, selon leur taux de capitalisation. Dès la fin de la phase d'édification, le résultat inverse se produit apparemment, si les conditions sont stationnaires. Les systèmes fondés sur le capital financier peuvent en effet - et dans une mesure inférieure déjà pendant la phase d'édification - sui-

ser non seulement dans les salaires, mais aussi dans les recettes d'intérêt; ils peuvent ainsi se satisfaire de cotisations inférieures à celles résultant du système pur de la répartition.

Comme toutes les réflexions de nature purement financière relatives à la prévoyance-vieillesse, ces considérations concernant le problème des coûts sont encore superficielles et pourraient même induire en erreur.

453 Rappelons d'abord que, dans le cadre d'un système de capitalisation, *toute évaluation des coûts doit s'appuyer sur des prévisions à très long terme découlant du déroulement exempt de perturbations de phénomènes représentés par un modèle*; elle ne peut donc vraisemblablement exprimer la réalité que d'une façon approximative. Quelques fortes poussées d'inflation ou quelques mouvements de récession suffisent à invalider toute estimation de coûts pour la génération concernée.

L'argument de l'autofinancement partiel du système de capitalisation par les recettes d'intérêt ne résiste pas à une analyse critique serrée. En effet, le paiement d'intérêts issus de placements intérieurs équivaut à *une redistribution* de revenus; ces intérêts ne constituent nullement un supplément de production nationale. Dès lors se pose le problème *des transferts*, à peine abordé dans le présent contexte et généralement même pas reconnu. Tout système de financement doit opérer un transfert de droits "réels" sur le produit national, des personnes actives vers les personnes âgées. Que cela se passe par la voie d'une taxe proportionnelle sur le salaire ou celle d'un paiement d'intérêts provenant d'un patrimoine accumulé ne fait vraisemblablement pas de différence très sensible, puisque ce sont de toute façon les conditions du marché qui déterminent les possibilités de transfert.

Toutes ces considérations ramènent en fin de compte à la question capitale de l'influence de tel ou tel système de fi-

nancement sur l'évolution économique, considérée en termes réels. *Plus un système est favorable à la croissance, et moins il présente d'inconvénients aux divers autres égards, moins il est "coûteux" en termes économiques réels.* Il faut ajouter cependant qu'il est possible que des effets de croissance analogues soient obtenus d'une manière encore moins "coûteuse" par d'autres mesures de politique économique. L'incertitude joue, dans ce contexte également, un rôle important. Les effets de croissance du système de la capitalisation ne se font sentir que dans un futur assez éloigné et sont de ce fait peu sûrs. En revanche, les désavantages du système se font sentir très rapidement et ils sont, eux, certains. Par conséquent, les aspects positifs du système de la capitalisation doivent être encore réduits avant leur comparaison avec les coûts.

"Sécurité" des systèmes de la capitalisation et de la répartition

454 On entend souvent soutenir la thèse que le système de capitalisation est le seul à garantir à l'assuré individuel des droits de rente acquis directement par lui-même et qu'il serait pour cette raison juridiquement et surtout "psychologiquement" plus sûr que tous les autres systèmes de financement. Toutefois, *la sécurité réelle que confère un système ne réside pas dans une certaine somme de monnaie mais dans la garantie d'une certaine situation, absolue et relative, de bien-être.* Une telle garantie dépend pour tous les systèmes de financement de l'évolution économique et démographique effective ainsi que de la volonté politique du moment. Si le deuxième pilier ne trouve pas les conditions dictées par la "règle d'or", il reviendra alors à la volonté politique exclusivement de décider si les conséquences fâcheuses de la divergence entre l'évolution supposée et l'évolution réelle sont à supporter par les rentiers actuels et futurs ou si elles doivent être réparties sur la collectivité. Cela vaut également pour la prime de renchérissement qui - si l'on aborde correctement le problème - devrait être accordée dès le début selon le principe de la répartition.

- 455 Economiquement, il est également erroné d'avancer que le système de capitalisation est moins dépendant des fluctuations démographiques que le système de la répartition. On sait que ce même point joue un rôle dans le souhait que le fonds AVS "garantisse" les droits d'ouvriers étrangers ayant réémigré.
- 456 La "sécurité" des différents systèmes de financement est en définitive tout entière liée à l'évolution économique réelle, ainsi qu'aux répercussions positives ou négatives des différents systèmes sur cette évolution. Les trois sections suivantes sont consacrées à cette interdépendance.

Capitalisation, répartition et épargne des ménages

- 457 La question des répercussions macro-économiques des divers systèmes de financement peut se subdiviser en trois sous-questions:
- Comment les différents systèmes de financement influencent-ils l'épargne des ménages?
 - Comment l'épargne des ménages influence-t-elle la formation de capital physique dans l'économie nationale?
 - Quels sont les liens prenant place entre l'accroissement du stock de capital physique et sa productivité (diminution de la productivité marginale selon la loi des rendements décroissants)?

Comme ces questions sont en partie encore controversées, nous limiterons à présenter les arguments principaux et à ne considérer que les systèmes purs de la capitalisation et de la répartition. Les modifications qu'il s'agit d'apporter dans le cas de systèmes mixtes, notamment dans celui de la répartition des capitaux de couverture, se déduiront facilement, selon qu'ils sont relativement plus proches de celui-ci ou de celui-là. Une comparaison précise exigerait le recours à des modèles numériques.

458 Il convient de scinder le problème de l'impact des divers systèmes de financement sur l'épargne des ménages en deux questions:

- Quelle est l'influence des différents systèmes de financement sur le *taux d'épargne* moyen des ménages? Il est possible d'avancer des profils de tendance relativement certains en réponse à cette interrogation.
- Quelle est la relation entre une variation du *taux moyen d'épargne* des ménages et de la somme de l'*épargne totale* des ménages ou même de l'économie dans son ensemble? On ne peut répondre cette fois-ci que si l'on adopte une série d'hypothèses supplémentaires, dont les fondements empiriques sont très incertains.

459 *Du point de vue des assurés*, qui s'attendent à ce que leurs prestations sous forme de cotisations soient un jour compensées par des droits à une rente correspondante, les assurances sociales se substituent totalement ou partiellement à la prévoyance individuelle, *indépendamment du type de système de financement*.

Pour la majorité des cotisants, les contributions obligatoires dépassent vraisemblablement les montants qu'ils auraient mis de côté spontanément. Si cette hypothèse est exacte, il s'ensuit alors que les cotisations constituent une somme plus élevée que l'épargne spontanée. L'hypothèse contraire ferait d'ailleurs douter de la légitimité d'instituer un deuxième pilier. Dès lors, avec l'introduction, voire l'extension de la prévoyance-vieillesse, le "taux moyen d'épargne subjectif" des cotisants devrait s'accroître. Un contre-argument pourrait toutefois être avancé: l'entrée d'un individu dans une caisse de pension - quelle qu'en soit la forme - implique un risque important, celui lié à l'incertitude de la durée de vie. Une prévoyance-vieillesse de type individuel nécessiterait l'épargne de montants considérables du fait que la durée de vie peut être très longue.

Un autre effet possible doit, dans ce domaine, retenir notre attention. *Toujours indépendamment de la nature du système de fi-*

nancement, il est possible que la perspective d'une vieillesse assurée stimule le désir de se préparer un plus grand confort, par la constitution d'une épargne dans le cadre du "troisième" pilier.

L'augmentation du taux d'épargne des cotisants est "subjective" en ce sens que ceux-ci ne sont guère conscients du fait que les moyens libérés par leur renonciation forcée à la consommation font l'objet de placements. C'est pourtant en vertu de ces placements que la renonciation des cotisants à la consommation équivaut bien à de l'épargne au sens proprement économique.

460 Dans le système de la répartition, les fonds prélevés sur les cotisants sont immédiatement et généralement versés intégralement aux rentiers. Dès lors, si le taux marginal d'épargne spontané des cotisants est égal à celui des rentiers, la répartition ne change en rien l'épargne totale des ménages. Bien que peu fondée pour des rentiers jouissant d'une faible rente, cette hypothèse pourrait se trouver confirmée dans le cadre du deuxième pilier, car il assure plus que le minimum vital. Il en découle qu'un deuxième pilier organisé selon le système de la répartition devrait être neutre à l'égard de la croissance et de la conjoncture.

Ce qui est valable pour le système de la répartition l'est aussi pour le système de la capitalisation en cas d'évolution stationnaire durable. Mais comme une telle éventualité ne pourrait faire son apparition que dans cinquante ans, il n'est pas utile de s'en préoccuper pour le moment.

461 Les institutions du deuxième pilier existant aujourd'hui se trouvent, et pour longtemps encore, dans la période d'édification du système de la capitalisation, laquelle verra ces institutions se développer et de nouvelles apparaître. Au cours de cette phase, la plus grande partie - décroissante avec le temps - des recettes de primes n'est pas versée aux rentiers. La hausse "subjective" du taux d'épargne des cotisants provoque

par conséquent un accroissement effectif du taux d'épargne de l'ensemble du secteur des ménages.

462 *Que cet accroissement du taux moyen d'épargne des ménages se traduise également par un accroissement de leur épargne totale et de l'épargne nationale dépend des incidences macro-économiques de cette augmentation initiale de l'épargne des ménages. Or, ceci dépend des placements des fonds du deuxième pilier, des effets du deuxième pilier sur la propension à investir et de la situation économique générale.*

463 *L'influence qu'exercent les différents systèmes de financement sur l'épargne des ménages peut donc être résumée comme suit:*

- L'impact de l'assurance-vieillesse obligatoire sur le "taux moyen subjectif d'épargne" des cotisants est vraisemblablement indépendant du système de financement choisi.
- L'accroissement du "taux moyen subjectif d'épargne" est en principe proportionnel à la somme des cotisations, laquelle augmente avec le taux de capitalisation du système de financement.
- L'hypothèse - particulièrement plausible pour le deuxième pilier - de l'égalité entre le taux marginal d'épargne des cotisants et celui des rentiers permet de conclure que le système de la répartition ne modifie pas du tout ou très peu le niveau de l'épargne nationale.
- Les autres systèmes de financement entraînent, pendant la période d'édification, importante pour la politique économique des décennies à venir, une augmentation du taux d'épargne moyen du secteur des ménages qui est parallèle à l'évolution du taux de capitalisation respectif. Les effets de cet accroissement du *taux* d'épargne sur l'économie globale et, partant, sur l'épargne *totale* seront considérés par la suite.

Système de la capitalisation et formation de capital *physique*

464 Une variation possible de l'épargne des ménages ne signifie pas forcément une variation équivalente de l'épargne nationale. Il est même au contraire possible qu'une augmentation de l'épargne des ménages soit compensée par une diminution de celle des deux autres grands groupes d'agents, à savoir les collectivités et entreprises publiques et les entreprises privées.

On sait que les caisses de pension publiques possèdent des créances purement comptables sur l'Etat employeur dont la contrepartie est consacrée par celui-ci aux dépenses courantes. La situation est analogue lorsque des dépenses courantes sont financées par les avoirs des caisses de pension placés dans des titres publics, sauf si leur contrepartie est affectée à des investissements publics *supplémentaires* qui n'auraient pas été réalisés sans cela. Dans les deux cas, l'accroissement du patrimoine financier des ménages privés, respectivement des assurances sociales, est compensé entièrement ou en grande partie par celui des besoins de financement du secteur public, sans qu'il se forme une épargne supplémentaire. Il est important de souligner ici que, le cas échéant, seule la liquidité du marché des capitaux met l'Etat en mesure de contracter de nouveaux emprunts. Ainsi, l'épargne des ménages formée dans le deuxième pilier peut constituer pour l'Etat une véritable incitation à accroître son endettement. A ce sujet, il suffit de rappeler les difficultés de placement qu'ont connues les assurances sociales pendant les années cinquante et encore récemment, pour mettre en évidence le fait qu'un accroissement de l'endettement de l'Etat peut, dans certaines circonstances, recevoir l'approbation des assurances sociales qui peuvent ainsi placer leurs fonds, sans se soucier de leur affectation à des fins de consommation ou d'investissement.

465 Du fait que les cotisations des employeurs constituent des coûts salariaux pour les entreprises et que l'importance et la possi-

bilité de la répercussion des coûts supplémentaires liés au développement du deuxième pilier dépendent de la situation économique générale et des différents marchés particuliers, il se pourrait que ce développement se fasse au détriment des profits et, partant, de l'autofinancement des entreprises. Les effets sur le circuit économique global d'une épargne supplémentaire dégagée hors du secteur des entreprises sont semblables, car la baisse de la demande provoque un effet de contraction. Si les entreprises maintiennent malgré tout leurs projets d'investissement, leur déficit financier s'aggrave et elles sont obligées de recourir plus largement aux emprunts.

466 *Toute épargne supplémentaire* peut entraîner une tendance à la baisse du taux d'intérêt. Mais, simultanément, les coûts salariaux accrus et l'affaiblissement de la demande résultant de la diminution du revenu disponible des ménages provoquent des *effets de contraction*. Les profits diminuent et les possibilités d'autofinancement sont entravées. L'éventualité d'une compensation totale des effets de contraction par la stimulation des investissements due à la baisse du taux de l'intérêt constitue un problème controversé. D'après les connaissances actuelles, *l'effet sur les investissements et sur l'évolution économique générale s'exerce très probablement avec retard*. Un tel ralentissement peut sans doute être souhaitable dans une période de surchauffe conjoncturelle. Cela fut d'ailleurs considéré comme un atout important lors de l'édification du deuxième pilier. En revanche, dans des périodes de basse conjoncture, cette influence bénéfique devient évidemment néfaste.

467 *L'interdépendance entre le système de la capitalisation et la formation de capital physique* peut être présentée succinctement ainsi :

- L'accroissement de la fortune financière des ménages et des assurances sociales est vraisemblablement partiellement compensé par une détérioration de la capacité de financement de l'Etat et des entreprises.

- Une augmentation durable de l'épargne globale qui se produirait tout de même ne constitue pas un facteur *autonome* de stimulation des investissements et, par conséquent, de la croissance économique globale. L'inverse pourrait même se produire.
- L'impact de la transformation de la structure de financement réside moins dans ses effets de croissance que dans ses influences à long terme sur la répartition des patrimoines et des revenus.
- Remarquons enfin que la politique de croissance, la politique structurelle et la politique de redistribution disposent d'autres moyens, bien plus flexibles que le système de la capitalisation. Celui-ci est extrêmement lourd, ses effets sont difficiles à apprécier et son objectif de politique sociale empêche pratiquement toute liberté de manoeuvre, même dans les cas où la situation rend celle-ci presque indispensable.

La capitalisation et la productivité du capital

468 Selon la logique de la capitalisation, une formation accrue du patrimoine financier des ménages et des assurances sociales doit entraîner, pour les générations futures, un accroissement du produit national consommable; pour qu'il en soit ainsi, deux conditions doivent être remplies:

- L'augmentation de l'épargne des ménages et des assurances sociales doit conduire à un accroissement du stock de capital physique à disposition de l'économie nationale. Les réflexions qui précèdent ont montré qu'une telle évolution ne se produira au mieux que partiellement.
- Il est nécessaire qu'il existe des occasions d'investissements véritablement rentables dans le sens où l'accroissement du stock de capital n'entraîne pas une diminution de la productivité marginale du capital physique. Les développements qui

suivent montreront toutefois qu'il faut s'attendre à une telle diminution.

- 469 En principe, le recours accru à un facteur de production fait, toutes choses égales par ailleurs, diminuer sa productivité marginale (loi des rendements décroissants). Dans le cas de la Suisse, les *conséquences de la loi des rendements décroissants* ne pourraient être compensées que par le progrès technique. L'expérience montre toutefois qu'une telle compensation n'est que partiellement possible.
- 470 Les effets de la loi des rendements décroissants sont encore renforcés par une série d'*influences défavorables du système de la capitalisation sur la structure du stock de capital physique*. Les prescriptions et les habitudes en matière de placement des institutions du deuxième pilier favorisent en effet le financement de projets d'infrastructure, de construction de logements et, d'une façon générale, d'investissements à faible risque.
- 471 Le Groupe d'experts a déjà fait observer dans le Rapport précédent que la stagnation, voire la diminution de la population et le boom dans l'industrie du bâtiment qui précédèrent la crise, ont provoqué un suréquipement dans les domaines classiques d'infrastructure et ont entraîné une offre excédentaire de logements. On ne peut donc pas s'attendre à voir surgir des possibilités nouvelles d'investissements dans le secteur du bâtiment. Signalons à cet égard que les investissements dans la construction représentent, en temps normal, environ la moitié du total des investissements. Il en résulte que les nouvelles tâches d'infrastructure dont il est question dans la Quatrième Partie de ce rapport pourraient ne pas être coordonnées temporellement et quantitativement avec l'offre supplémentaire d'épargne.

Ainsi, l'infrastructure et la construction du bâtiment n'ouvrent pas de larges perspectives au placement de l'épargne du deuxième pilier. Si néanmoins, des fonds affluaient dans ces secteurs,

il faudrait s'attendre à une productivité très faible des investissements qu'ils financeraient, voire à des investissements inappropriés.

- 472 Au demeurant, la politique d'investissement et de placement des institutions du deuxième pilier ne doit pas ignorer le fait que l'administration des caisses de pension sera paritaire. Cela ne manquera pas d'influencer les processus de décision, en ce sens que les exigences de rationalité gestionnelle cèderont le pas au besoin de sécurité. Ces réflexions nous poussent à croire que ce seront les investissements en équipements qui se trouveront d'une manière générale défavorisés, et plus particulièrement ceux d'innovation, auxquels sont attachés de grands risques.

Critique selon l'optique de la politique de croissance et de la politique conjoncturelle.

- 473 Du point de vue de la politique de croissance, il est beaucoup plus difficile de porter un jugement sur le système de capitalisation prévu pour le financement du deuxième pilier que sur celui de la répartition de l'AVS, dont l'influence sur la croissance est essentiellement neutre.
- 474 L'introduction du deuxième pilier se traduira très vraisemblablement par un accroissement des dispositions financières des ménages privés et des assurances sociales. La question reste cependant ouverte de savoir si et dans quelle mesure cela entraînera aussi une augmentation de l'épargne totale. Et même si l'épargne nationale s'accroissait, les effets de croissance seraient tout à fait incertains. En effet, une épargne supplémentaire *permet* des investissements supplémentaires lorsqu'ils sont prévus de toute façon et qu'ils n'auraient pas pu être réalisés autrement. Mais l'épargne supplémentaire *n'entraîne pas par elle-même des investissements supplémentaires*, au contraire! De surcroît, il faut même s'attendre à ce que l'influence du système de capitalisation sur la productivité du capital se solde par un résultat négatif.

- 475 Lorsque l'économie connaît une demande globale excédentaire, donc en situation d'insuffisance d'épargne, l'épargne supplémentaire des assurances sociales élargit les possibilités d'investissement et tend ainsi à favoriser la croissance économique et à calmer la conjoncture. En revanche, lorsque la demande globale manque de vigueur, soit dans une situation déjà caractérisée par une insuffisance des investissements, l'épargne additionnelle des assurances sociales ne fait qu'empirer les choses aussi bien à court terme, du point de vue conjoncturel, qu'à long terme, du point de vue de la croissance.
- 476 Soulignons aussi que, sous l'angle des politiques conjoncturelles et de croissance, *la liberté de manoeuvre du système de la capitalisation est pratiquement nulle*. Autrement dit, on est condamné à subir totalement les effets qu'exerce le système sur la conjoncture et la croissance, même s'ils sont indésirables. En définitive, *le jugement très contrasté qu'inspire l'appréciation du système de la capitalisation du point de vue des politiques conjoncturelle et de croissance*, ainsi que le manque de souplesse de ce système justifient une fois de plus la revendication d'une séparation fonctionnelle nette entre la politique sociale et les politiques conjoncturelle et de croissance. La politique sociale devrait s'appuyer dans la mesure du possible sur des moyens neutres quant à leurs incidences sur la conjoncture et sur la croissance. Les politiques conjoncturelle et de croissance devraient de leur côté recourir à des instruments aisément maniables, dont les effets seraient facilement prévisibles et qui resteraient finalement sous le contrôle d'administrations appropriées.

Critique selon l'optique de la politique structurelle

- 477 La forme actuellement prévue pour le deuxième pilier entraînerait trois conséquences structurelles importantes:
- Le prix du facteur travail s'élèverait par rapport à celui du facteur capital.

- Le financement extérieur se substituerait partiellement à l'auto-financement, ce qui, à long terme, modifierait vraisemblablement la distribution des patrimoines et des revenus.
- Les investissements dans le secteur de l'immobilier et de l'infrastructure ainsi que d'autres investissements à faible risque seraient favorisés, au détriment des investissements d'équipements et de façon générale des investissements à risque élevé.

478 *Le renchérissement du facteur travail par rapport au facteur capital devrait résulter surtout de l'offre abondante d'épargne. On peut en effet admettre qu'à long terme les cotisations du deuxième pilier seront prélevées en grande partie sur les salaires nets, les coûts salariaux, soit les salaires bruts, n'étant affectés que dans une moindre mesure. On peut apprécier la mesure dans laquelle se modifiera le prix relatif des facteurs essentiellement sur la base des prévisions concernant l'offre future de main-d'oeuvre. Le Groupe d'experts estime qu'il faut s'attendre à un manque croissant de main-d'oeuvre, pour le long terme, donc à une situation opposée à celle d'aujourd'hui. L'hypothèse d'un renchérissement relatif du facteur travail serait ainsi tout à fait fondée dans une perspective de long terme.*

479 *Une appréciation de la stimulation du recours au financement externe doit s'attacher à comparer les effets de redistribution à long terme aux effets négatifs possibles exercés sur la propension à investir. Il faut ajouter à cela que les ménages ne bénéficient qu'indirectement de la redistribution de patrimoines et de revenus, c'est-à-dire par l'intermédiaire des caisses de pension à administration paritaire. Des points de vue économique-social ainsi que de la politique de redistribution, cette situation doit être considérée de façon très différente de celle où il s'agirait de patrimoines et de revenus passant directement à la disposition et sous la responsabilité des individus.*

480 Aujourd'hui, les effets du deuxième pilier dans le domaine de l'investissement sont plutôt jugés négativement, alors qu'il y a 10 ans, au contraire, la demande excédentaire dans l'immobilier et l'infrastructure les faisait apparaître comme un atout. A moins que les prévisions démographiques pour les décennies à venir soient totalement erronées, - ce qui est improbable, au moins pour la période pourtant considérable des 25 années prochaines - et que la politique de l'immigration ne connaisse un revirement complet - également peu probable, - on peut affirmer avec une assez grande probabilité que les investissements dans le secteur de la construction de logements et dans celui de l'infrastructure classique stagneront ou même diminueront. Les effets structurels du deuxième pilier risquent donc de se manifester à un moment inopportun.

Critique selon l'optique de la politique de redistribution.

481 Il est prévu que le deuxième pilier fonctionne selon le principe d'équivalence entre la prestation et la cotisation. Ainsi, les objectifs ne prévoient pas d'effets de redistribution, si l'on fait abstraction des "mesures transitoires" et tout de même très coûteuses qui favorisent les générations d'entrée durant plusieurs décennies, et si l'on néglige la possibilité d'une corrélation positive entre le revenu et l'espérance de vie des cotisants.

Le deuxième pilier comporte cependant deux effets implicites de redistribution qu'il convient de relever.

482 Rappelons d'abord la compensation du renchérissement qui sera financée sur la base du système de répartition. Exactement comme au sein de l'AVS, une compensation de renchérissement égale en pourcentage pour tous les rentiers les conduira à bénéficier des cotisations des personnes actives dans une mesure d'autant plus grande que leur rente est déjà élevée. En exagérant quelque peu, il est possible de regarder cette compensation de renchéris-

sement comme un transfert des cotisants relativement pauvres vers les rentiers relativement riches. Le problème s'aggraverait encore considérablement si l'évolution économique s'avérait en désaccord avec la "règle d'or"; il se produirait alors des déficits, qui ne pourraient pas être financés après coup par les cotisants individuels et qui seraient ainsi à répartir sur la collectivité.

- 483 Enfin, favoriser le financement externe au détriment de l'auto-financement revient à long terme à opérer *une redistribution de patrimoine et de revenus des entreprises, - en fait de leurs propriétaires - vers les assurances sociales* et, indirectement, les ménages. Il en découle simultanément des droits de participation pour les salariés dans les instances de décision paritaires des caisses de pension. Le prix à payer pour cette redistribution dans les domaines des politiques conjoncturelle, structurelle et de croissance ainsi que la question de savoir si cette redistribution, dont bénéficient directement les institutions bureaucratiques et indirectement les ménages, constitue comme nous l'avons déjà relevé, d'autres problèmes.

IV Résumé et conclusions

L'assurance-vieillesse et survivants

- 484 Sous sa forme actuelle, l'AVS ne pose que *relativement peu de problèmes proprement économiques*:
- Si le principe de la répartition est strictement observé dans le futur proche, l'AVS devrait être largement neutre quant à ses effets sur la conjoncture. Mais, dans certaines circonstances, on pourrait recourir à l'AVS en tant que stabilisateur automatique.
 - Les effets structurels et de croissance dûs à l'introduction et au développement de l'AVS ne revêtent plus aujourd'hui

qu'un intérêt historique, si tant est qu'ils aient jamais été sensibles. Si l'on procédait à une extension modérée de l'AVS, ils seraient également négligeables à condition que le principe de répartition soit strictement observé et que l'on prenne garde de ne pas comprimer l'offre de travail.

- 485 Les incidences de l'AVS dans le domaine de la *politique de redistribution* doivent être appréciées sous plusieurs angles.
- La redistribution entre personnes actives et rentiers - qui est le véritable objectif de l'AVS - fonctionne conformément aux intentions.
 - Les effets de redistribution verticale n'ont probablement pas répondu aux attentes durant la période de forte croissance, mais ils pourraient regagner de l'importance dans les périodes de croissance ralentie. Il s'agirait cependant de réexaminer cette question dans le contexte de la mise en vigueur du deuxième pilier.
 - Les différents privilèges de groupes, de même que les implications (en partie peu claires) de politique familiale, mériteraient aussi à l'occasion un réexamen attentif.
- 486 Une critique essentielle d'un point de vue aussi bien économique que de politique générale porte sur le *manque de transparence du système de financement* de l'AVS. Pour y remédier, il est souhaitable et il serait possible d'abolir les prétendues cotisations de l'employeur ainsi que les subventions de l'Etat, et de financer alors l'AVS exclusivement par des cotisations d'assurés. Une telle modification laisserait d'ailleurs les salaires nets inchangés.
- 487 La 9ème révision de l'AVS ne devrait pas encore mettre le point final au problème des *méthodes d'adaptation des rentes*. Il est vrai que le choix de la méthode ne joue qu'un rôle secondaire en temps de croissance très faible. On conserve pourtant l'impression que le choix de l'indice mixte n'a pas été fait dans tous les milieux en pleine connaissance de ses conséquences fi-

nancières et redistributives, ni en tenant compte des liens d'interdépendance avec le deuxième pilier qui étaient impliqués.

488 La situation des femmes ainsi que la flexibilité de l'âge de la retraite constituent les *problèmes actuels de l'AVS*. Il est donc souhaitable que les décisions futures qui seront prises dans ces domaines prennent dûment en considération leurs conséquences sur l'offre de travail et sur les charges supportées par les personnes actives; il faudrait également que l'on rejette les solutions irréversibles.

Les caisses de pension

489 *A côté des questions purement économiques liées au système de la capitalisation, le projet des caisses de pension a soulevé les objections suivantes:*

- coordination insatisfaisante avec le premier et le troisième piliers;
- manque de transparence et inadéquation aux exigences d'une assurance obligatoire du système de financement;
- manque de transparence et inadéquation aux exigences d'une assurance obligatoire du modèle d'organisation retenu;
- besoins de prévision dépassant les possibilités scientifiques et simultanément sensibilité extrême aux erreurs de prévision;
- absence pratiquement totale de souplesse en regard des nécessités de la politique économique.

490 La nature de ces problèmes résulte pour l'essentiel de l'application du *système de la capitalisation* au financement du deuxième pilier. Et pourtant ce système n'offre pas, *d'un point de vue purement économique*, les avantages qu'on lui prête souvent et qui devraient contre-balancer ses multiples désavantages:

- Il est faux de croire que le système de la capitalisation offre une plus grande sécurité économique réelle que le système de répartition, que son indépendance par rapport aux variations démographiques soit plus marquée et qu'à l'état stationnaire

- final, ses "coûts" soient inférieurs grâce à l'autofinancement par les recettes d'intérêt.
- On ignore si, et la mesure dans laquelle, le système de la capitalisation provoque une augmentation de l'épargne nationale.
 - C'est la situation économique générale qui décide enfin de compte de la nature des effets d'un accroissement de l'épargne sur les investissements: ils peuvent être favorables ou défavorables à la croissance, et adoucir ou renforcer les mouvements conjoncturels.
 - L'influence du système de la capitalisation sur la productivité marginale du capital est vraisemblablement négative.

Le troisième pilier de la prévoyance-vieillesse

- 491 L'existence et l'évolution du troisième pilier de la prévoyance-vieillesse dépendent des tâches qui resteront à accomplir une fois les deux premiers piliers établis, ainsi que des moyens disponibles. Toute assurance obligatoire dégageant des prestations supérieures au "minimum vital social" équivaut à une ingérence de l'Etat dans la libre disposition individuelle du revenu.
- 492 Etant donné l'étendue de la prévoyance-vieillesse que garantissent les deux premiers piliers, *toute mesure d'intervention ou d'encouragement visant le troisième pilier ne paraît ni nécessaire ni souhaitable*. Rappelons que des analyses très poussées concernant plusieurs pays ont démontré que les mesures d'encouragement à l'épargne influencent plus la structure des placements que le montant absolu de l'épargne et qu'elles n'atteignent donc pas l'objectif visé. Dans le cas extrême, il est possible que l'augmentation nette de l'épargne privée soit inférieure à la diminution des recettes d'impôts consécutives aux primes d'encouragement et que l'épargne nationale accuse même une diminution. Il faut enfin tenir compte de la possibilité

d'effets de redistribution régressifs résultant des mesures fiscales d'encouragement à l'épargne.

- 493 Enfin, rappelons une fois encore que la nature des "prestations supplémentaires" des caisses de pension des entreprises les rattrache, selon la pratique actuelle et conformément au projet des caisses de pension, au troisième pilier et non au deuxième. Le respect de la liberté et de la responsabilité individuelles dans l'utilisation du revenu rend souhaitable la faculté pour le salarié de choisir pour chaque cas de "prestations supplémentaires", entre le paiement de cotisations dues à une augmentation de l'assurance et la ristourne de ces cotisations retenues sur son salaire (cotisation du salarié *et* de l'employeur).

La charge à long terme supportée par les personnes actives liée à la prévoyance-vieillesse

- 494 Dans le sens d'un "ceterum censeo", le Groupe d'experts a sans cesse souligné que l'évolution démographique et économique posera à *l'extension future de l'état social suisse des limites bien plus étroites que par le passé*. Le temps et les ressources disponibles ne lui ont guère permis de procéder à des analyses spécifiques dans ce domaine.
- 495 Cependant, à titre d'illustration des évolutions possibles, il a pu tout de même s'appuyer sur les calculs de l'Institut pour l'Economie des Assurances de la Haute Ecole de St-Gall qui figurent dans le tableau suivant.
- 496 L'étude de l'évolution des charges selon le tableau 19 met en évidence les faits suivants:
- L'évolution la plus favorable résulte de la variante 1 qui est adaptée, pour l'essentiel à la "règle d'or" de l'Office fédéral des assurances sociales et à la situation économique *présente*. Les charges en pour-cent n'augmentent ici qu'en raison de la diminution de la proportion entre les personnes actives et inactives.

Tableau 19 Evolution en % des charges de l'Assurance-Vieillesse et survivants et de l'Assurance-Invalidité

Variantes	Année					
	1975	1980	1985	1990	1995	2000
v 1 a)	19,2	22,2	22,4	22,5	22,6	22,7
v 1 b)	11,3	12,8	12,8	12,7	12,7	12,8
v 2 a)	19,2	22,2	24,4	24,5	24,6	25,7
v 2 b)	11,3	12,8	13,8	13,8	13,8	14,5
v 3 a)	19,2	22,2	24,4	24,5	24,6	25,7
v 3 b)	11,3	12,8	13,8	13,8	13,8	14,5
v 4 a)	19,2	22,2	24,4	26,5	27,6	28,7
v 4 b)	11,3	12,8	13,9	14,9	15,5	16,2
v 5 a)	19,2	22,3	23,5	23,6	24,8	25,9
v 5 b)	11,3	12,9	13,4	13,3	14,0	14,6
v 6 a)	19,2	22,3	23,5	24,6	25,8	25,9
v 6 b)	11,3	12,9	13,4	13,9	14,5	14,6

a) en pour-cent du revenu soumis à l'AVS

b) en pour-cent du produit national brut

Les différents calculs sont fondés sur des hypothèses économiques contenues dans les variantes V1 à V6 du tableau qui suit.

Tableau 20 Aperçu des facteurs d'influence

Facteurs d'influence	Variantes					
	V1	V2	V3	V4	V5	V6
Taux de croissance annuels:						
- des salaires nominaux	4.0	6.0	6.0	8.5	5.0	5.0
- des prix	2.0	4.0	4.0	6.0	4.0	4.0
- du PNB réel	2.0	2.0	2.0	2.5	1.0	1.0
- des dépenses de santé	6.0	9.0	10.0	11.5	7.0	8.0
Taux de chômage	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	5.0

En outre, ces calculs s'appuient sur les prévisions démographiques de l'Office fédéral des assurances sociales et du Bureau fédéral de statistiques.

- Les autres variantes mettent en évidence la sensibilité très forte du système à l'inflation.
- Il serait souhaitable de disposer d'autres variantes qui feraient ressortir également la sensibilité du système aux fluctuations de la croissance réelle.
- En interprétant l'évolution des charges, il faut se garder de confondre les variations absolues et les variations relatives des taux de charge. Une augmentation du taux de charge de 11,3 % à 12,8 % équivaut à une augmentation du montant de la charge de plus de 13 %.

Selon les hypothèses que l'on retient à l'égard des autres charges obligatoires que sont les impôts et les autres assurances sociales, et suivant l'évolution économique, il est donc possible que l'on atteigne le point à partir duquel l'augmentation du taux de charge est associée à une diminution absolue du revenu disponible.

B PROBLEMES ECONOMIQUES DE LA SECURITE MEDICO-SOCIALE

497 L'augmentation rapide des coûts de la sécurité médico-sociale et, partant, son importance économique croissante, rendent urgente l'élaboration d'analyses économiques approfondies. Nous avons déjà mis en évidence en plusieurs occasions la nécessité d'une analyse globale des institutions sociales, type d'analyse qui s'impose en raison non seulement de la charge totale croissante que représentent pour la population active les contributions sociales, mais aussi de l'important réseau d'interdépendances qu'elles établissent. A ce propos, nous avons aussi souligné les conséquences du vieillissement progressif de la population, qui ne se résument pas uniquement à un alourdissement de la charge des rentes, mais aussi à une hausse des coûts de la santé, notamment pour les traitements des maladies chroniques. Mais l'approche globale s'impose avant tout également en vue de traiter les problèmes de redistribution liés à la sécurité médico-sociale.

Il n'est pas inutile de rappeler ici que le problème de la distribution des charges se pose de façon différente dans le domaine de la santé et dans celui de la prévoyance-vieillesse. Cette dernière opère une *redistribution de revenus* de la population active en faveur de la population inactive, tandis que la sécurité médico-sociale implique une *utilisation de ressources réelles*. Du point de vue économique, il s'agit là d'une *activité productrice*: la production du bien "santé publique". La validité du principe économique selon lequel des prestations données doivent être fournies à l'aide d'un minimum de ressources (ou, ce qui revient au même: que l'on tire un maximum de prestations de ressources données) est universelle; il importe peu qu'il s'agisse d'équipements de santé privés ou publics. C'est pourquoi nous nous référons dans ce qui suit à la notion d'*efficacité productive*. Contrairement à l'assurance-vieillesse qui ne pose que le problème de l'efficacité administrative,

l'assurance-maladie requiert un maximum d'efficacité administrative et productive, l'importance quantitative de cette dernière étant de loin la plus grande.

- 498 Le Groupe d'experts ne s'est trouvé en mesure que de jeter les bases d'une analyse économique de la santé publique. Par contraste avec le cas de la prévoyance-vieillesse, on rencontre ici de nombreuses questions de détail importantes que l'on ne peut traiter isolément et qui, de plus, nécessiteraient le concours d'experts médicaux. Le problème de l'interdépendance entre les objectifs est dans le cas présent plus délicat et beaucoup plus complexe. Nous ne signalerons en conséquence que les conflits d'objectifs les plus graves et les plus probables.

I Objectifs de la sécurité médico-sociale

L'assistance des malades

- 499 *Les objectifs fondamentaux* des interventions publiques dans le domaine de la santé sont:

- la prévention des maladies (et des accidents)
- la guérison des maladies (et des conséquences d'accidents)
- le prolongement de la vie
- l'assistance économique du malade (et de l'accidenté)

Ces objectifs ne poseraient aucun problème particulier si la rareté des ressources disponibles ne contraignait pas à procéder à des pondérations, à énoncer des priorités et prendre en considération des effets de redistribution aussi bien du côté des cotisations que des services fournis.

- 500 *L'objectif de l'assistance aux malades s'oppose naturellement à d'autres besoins fondamentaux*, et tous ces besoins doivent être satisfaits à l'aide de ressources limitées. L'assistance aux malades jouit sans doute d'une très forte priorité; cependant une

échelle de priorités ne signifie pas que l'on satisfera d'abord totalement un besoin doté d'une priorité supérieure avant de prêter attention au suivant dans l'échelle.

En principe, les décisions établissant les priorités devraient intervenir à trois échelons:

- (i) il s'agirait tout d'abord de déterminer le volume des ressources à disposition du *domaine global* de la santé publique, en fonction d'une échelle de priorités comprenant l'ensemble des besoins fondamentaux;
- (ii) il faudrait ensuite répartir ces ressources selon une *hiérarchie à établir entre les quatre objectifs mentionnés précédemment*;
- (iii) on devrait enfin décider de la *répartition concrète des ressources* selon l'objectif considéré.

En pratique cependant, il n'est pas aisé de respecter une telle ventilation logique: les coûts résultent, à l'opposé, d'une multitude de décisions fragmentaires dont la somme - ajoutée à celle d'autres réalisations sociales - se trouve à l'origine d'une charge dont le poids devient insupportable.

- 501 Une politique rationnelle de la santé est difficilement concevable sans qu'on lui confère des objectifs précis. Cependant, du fait qu'en détruisant ces objectifs on touche à la vie et à la santé, on comprend qu'il y ait une certaine retenue à être clair et explicite. Chaque priorité conférée à la satisfaction de certains besoins implique la renonciation à celle d'autres besoins, moyennant le recours non à des biens "normaux", mais à la vie et à la santé. On rencontre dans le public une tendance à réclamer, en matière de santé, la satisfaction totale - bien entendu impensable - de tous les besoins. Il en résulte forcément des restrictions, décidées par des instances les plus élevées, mais appliquées dans le détail de manière si possible voilée, par les organes inférieurs de la santé publique qui en sont réduits à se tirer d'affaire avec les moyens disponibles.

L'efficacité de cette "délégation" du pouvoir à l'égard de décisions d'une telle importance paraît toutefois douteuse et ceci d'autant plus qu'avec la croissance zéro des cinq dernières années et avec l'assombrissement probable des perspectives de croissance pour le proche avenir, les conflits entre les besoins sont devenus plus aigus et auront même tendance à le devenir de plus en plus.

502 Dans le cadre de l'objectif général de l'assistance au malade, l'objectif partiel de l'assistance économique au malade est relativement indépendant. Les grands conflits apparaissent lors de la répartition des moyens entre les trois autres objectifs partiels et à l'intérieur de ceux-ci.

L'augmentation de la durée de vie moyenne résulte principalement des succès remportés dans la lutte contre la mortalité des nouveau-nés et des mères, contre de nombreuses maladies courantes ainsi que des progrès enregistrés dans la prévention. Cependant, plus les succès dans la prévention et dans la lutte contre les maladies sont grands, plus nombreux sont les vieillards, lesquels manifestent le désir naturel d'une prolongation de leur espérance de vie. Or, on sait que ce dernier nécessite des moyens considérables. Il ne revient pas à l'économiste de prononcer des jugements éthiques, il doit seulement attirer l'attention sur les restrictions qu'impose la limitation des ressources sur le plan global. A ce propos, il convient de relever que les coûts d'une prolongation de la vie des personnes âgées mettent celles-ci en concurrence avec d'autres besoins de santé. Des conflits semblables surgissent d'ailleurs lorsqu'il s'agit de répartir des moyens entre eux, par exemple la lutte contre le cancer, contre les maladies du coeur, les affections de la circulation, etc.

L'efficacité économique

503 L'impératif de l'efficacité économique exige, d'une façon générale et particulièrement pour la santé:

- (i) l'adaptation optimale de l'offre en biens et services à la demande (en termes économiques: l'"efficacité allocative") et
- (ii) la "production" optimale de ces biens et services à l'aide de ressources réelles données (en termes économiques l'"efficacité productive").

Dans une économie de marché, l'"efficacité allocative" est assurée par le fonctionnement de marchés parfaits et l'"efficacité productive" optimale suppose la minimisation des coûts telle que l'entend l'économie d'entreprise.

504 Le principe de *l'efficacité allocative* s'applique évidemment aux problèmes traités dans la section précédente, c'est-à-dire:

- l'allocation optimale des ressources globales de l'économie au domaine de la santé et aux autres domaines,
- l'allocation optimale des ressources disponibles pour la santé à la prévention, à la lutte contre les maladies et à la prolongation de la vie proprement dite, de même que l'allocation optimale aux problèmes spécifiques de ces domaines.

505 Théoriquement, l'égalité entre l'offre et la demande devrait se réaliser à des prix d'équilibre. On sait toutefois que les prix ne se forment pas du tout selon le modèle de la concurrence dans le domaine de la santé. Les "marchés" s'y caractérisent même par une "imperfection" prononcée. Cette raison, ainsi que les incidences de redistribution inhérentes au mécanisme des prix font qu'une grande partie des prix des services de santé ne se forment pas sur des marchés de concurrence mais sont le fruit de considérations politiques.

D'une manière générale, on peut affirmer que *les prix monopolistiques* sont plus élevés que *les prix de concurrence* et qu'ils impliquent par conséquent une production inférieure; à l'opposé, *les prix "politiques"* sont habituellement inférieurs aux prix de concurrence et tendent à créer un excès de demande pour les services de santé respectifs. Ainsi, lorsque le système de prix

ne correspond pas aux conditions de la concurrence pure et parfaite, l'égalité économiquement optimale entre l'offre et la demande de services de santé n'est pas certaine.

En raison du caractère spécial des biens et services offerts, il paraît impossible de laisser fonctionner le "marché de la santé" selon le modèle de concurrence. Même si une évaluation était livrée par le marché, celle-ci ne correspondrait pas aux véritables préférences des offreurs et demandeurs à cause de l'influence de divers effets externes possibles. Enfin, il est vraisemblable que les effets de redistribution liés à une régulation de la santé par le "marché" ne seraient pas acceptés.

506 Toutes ces raisons font qu'une allocation optimale des ressources entre le secteur de la santé et le reste de l'économie ainsi qu'à l'intérieur du secteur de la santé n'est guère possible. De toute manière, ce ne sont pas de simples recommandations proposant une plus large régulation par le marché qui résoudraient les problèmes. Cela ne doit pas faire oublier cependant la simple évidence selon laquelle les prix monopolistiques conduisent à une assistance insuffisante et les prix "politiques" à une demande excédentaire, ainsi, pour les deux types de prix, qu'à des effets de redistribution. Une fois que la réponse politique aux questions fondamentales de l'allocation est donnée, il est toujours possible et judicieux de laisser la régulation de détail s'opérer dans les marchés et assurer ainsi l'allocation ultérieure.

507 Alors que du point de vue économique il n'est guère possible de songer - du moins au niveau des grandes options - aller au-delà de la mise en évidence des problèmes posés par l'efficacité allocative, l'objectif de l'efficacité productive devrait non seulement être incontesté, mais encore définissable dans tous ses détails. L'efficacité productive s'interprète, dans le cas présent, comme la production maximale de services de santé à l'aide des ressources mises à la disposition du secteur et des sous-

secteurs qu'il comprend. Ce sont là des questions d'optimisation technique et d'économie d'entreprise que l'état actuel des connaissances permet de résoudre. L'impératif du principe d'efficacité productive n'est vraisemblablement contesté par personne, mais il ne faut pourtant pas en conclure que des actions découlent effectivement de cette déclaration d'intention. L'évolution des coûts de la santé et la stagnation simultanée de l'activité économique et de la population, aussi bien que les difficultés intrinsèques attachées à l'efficacité allocative, devraient pourtant mettre particulièrement en évidence l'importance de cet impératif. Il est possible d'améliorer la situation par des mesures très concrètes susceptibles d'apporter pour le moins un soulagement temporaire, même si elles ne s'attaquent que peu aux éléments moteurs de l'évolution des coûts.

La distribution équitable des coûts et des avantages

- 508 L'objectif de la distribution équitable des avantages et des coûts de la santé concerne particulièrement les différentes entités suivantes:
- les bénéficiaires des différentes classes de revenus ayant droit aux services de santé,
 - les hommes et les femmes,
 - les familles, avec ou sans enfants, et les célibataires,
 - les membres des différentes classes d'âge,
 - les différentes régions, notamment les villes et la campagne,
 - les offreurs de services de santé appartenant aux différentes classes de revenus.
- 509 L'objectif de redistribution inspire trois remarques fondamentales. Premièrement, la réalisation de la redistribution souhaitée constitue une décision politique et non pas économique, même si elle implique, naturellement des conséquences économiques. Deuxièmement, il s'agit de relever une fois encore *l'absence presque totale d'informations sur la distribution effective des coûts et des avantages du secteur de la santé en Suisse*; de même, il est

difficile, et dans beaucoup de cas impossible, d'estimer les effets de redistribution des mesures quelconques prises dans ce domaine. Troisièmement enfin, il faut mettre en évidence *l'interdépendance* souvent ignorée dans de nombreux cas, entre *production, efficacité et distribution*, que cela concerne la santé ou d'autres secteurs économiques.

- 510 La redistribution pose des problèmes politiques particulièrement aigus en matière de santé publique; la raison ne tient pas uniquement à l'importance des "biens" concernés, la vie et la santé, mais aussi au fait qu'il existe des groupements d'intérêt très puissants du côté de la demande et, surtout, du côté de l'offre. Il existe probablement peu de domaines de la politique suisse au sein desquels un compromis soit aussi difficile à dégager. Le danger de voir des conflits potentiels tourner au détriment de la collectivité et l'opposition des groupes d'intérêt et des corporations mettant en échec les mesures d'amélioration de l'assistance, de l'efficacité ou de la redistribution, est ici très menaçant.

II Situation

- 511 Le temps et les ressources à disposition du Groupe d'experts ne lui ont pas permis de dresser son propre inventaire de la situation du secteur de la santé en Suisse. Il s'est donc référé dans une large mesure aux deux études récentes suivantes:
- Office de statistique de l'Etat de Vaud, Démographie médicale en Suisse. Santé publique et prospective 1900-1974-2000, Lausanne 1976;
 - Pierre Gygi/Heiner Henny, Das schweizerische Gesundheitswesen. Aufwand, Struktur und Preisbildung im Pflegebereich, 2e édition, Berne 1977.

La production de services médicaux

- 512 Quelques chiffres-clefs donnent une esquisse de l'évolution de l'assistance médicale en Suisse (voir tableau 21):

Le nombre de médecins par 100 000 habitants a augmenté de 25 % entre 1950 et 1974, année où la moyenne suisse a atteint 120. Ces indications globales appellent toutefois deux précisions. D'un côté, on constate de très fortes différences dans l'évolution et dans la situation actuelle de la *densité de médecins*, d'une part entre les cantons et d'autre part entre les régions urbaines et rurales. D'un autre côté, on a constaté durant ces dernières décennies une *diminution absolue du nombre des médecins généralistes et une augmentation, plus forte donc, du nombre de spécialistes*.

- 513 *Le personnel hospitalier par 100 000 habitants a plus que doublé* entre 1950 et 1974. Comme pour les médecins, ces chiffres sont des grandeurs moyennes qui doivent être complétées par quelques données structurelles.

D'abord, on constate ici également des différences entre les cantons ainsi qu'entre la ville et la campagne.

Ensuite, les diverses catégories de personnel se sont accrues dans des proportions très différentes. C'est le personnel auxiliaire médico-technique qui a augmenté le plus, ce qui s'explique par la technicité et la spécialisation croissantes de la médecine. Les nombres des médecins d'hôpitaux et du personnel soignant ont augmenté fortement et dans une mesure analogue; le reste du personnel a connu en revanche des taux de croissance beaucoup moins forts.

Enfin, le personnel s'est accru de façon très différente selon les catégories d'hôpitaux. Les mieux fournis en personnel par lit sont les cliniques universitaires. Suivent les hôpitaux pour femmes, pour enfants et ensuite les hôpitaux généraux. Le besoin en personnel par lit diminue avec la taille de l'hôpital.

Tableau 21

Chiffres-clefs globaux concernant l'assistance médicale en SuisseMédecins par 100'000 habitants

	Indice	
1950	95	100
1960	104	110
1970	107	113
1974	120	126

Personnel hospitalier par 100'000 habitants

	Indice	
1950	668	100
1960	785	118
1970	1'132	170
1974	1'516	227

Lits d'hôpital par 1'000 habitants

	Indice	
1950	14,54	100
1960	12,63	87
1970	11,17	77

Patients hospitalisés par 1'000 habitants

	Indice	
1950	106,5	100
1960	124,0	116
1970	130,8	123

Jours d'hôpital par habitant

	Indice	
1950	4,44	100
1960	3,93	89
1970	3,40	77

Source: Démographie médicale en Suisse

Les taux de croissance livrent cependant à nouveau une autre impression. Les hôpitaux pour vieillards et pour malades chroniques sont alors en tête, avec un triplement du personnel par lit pour une période d'à peine dix ans (1966-1974), suivis des hôpitaux pour enfants, des cliniques universitaires et finalement des hôpitaux généraux, dans l'ordre de leur taille relative.

- 514 Depuis 1950, le nombre de *lits d'hôpital par 1000 habitants* a diminué. Cette évolution provient de la fermeture de nombreux petits hôpitaux et de la réduction de la durée d'hospitalisation consécutive à l'intensification des soins. On constate là encore de fortes différences d'un canton à l'autre et entre les villes et la campagne.
- 515 Le *taux d'hospitalisation*, c'est-à-dire le nombre de personnes par 1000 habitants qui doivent être hospitalisées une ou plusieurs fois dans l'année, s'est accru de 25 % depuis 1950. Les raisons essentielles de cette évolution résident probablement dans les possibilités réduites de soins dans le cercle restreint de la famille, dans le vieillissement de la population, dans les accidents de la route, ainsi enfin que dans l'élévation du niveau médical liée à l'amélioration du bien-être.
- 516 Le nombre de *jours d'hospitalisation par habitant* a en revanche diminué de plus d'un quart depuis 1950. C'est en premier lieu le reflet d'un traitement médical intensif et fructueux. Chercher à savoir si la diminution des jours d'hospitalisation par habitant traduit une amélioration de l'état général de la santé des résidents, autrement dit admettre que ces chiffres expriment le taux de morbidité, est une toute autre question.
- 517 D'un point de vue général, on peut affirmer que *l'assistance médicale s'est nettement améliorée en Suisse durant les dernières décennies*; il y a lieu toutefois de mettre l'accent sur les *différences considérables et à certains égards croissantes, entre les prestations des divers cantons, ou entre la ville et la campagne*. Pour l'économiste, la question se pose un peu différemment:

le secteur de la santé connaît-il, lui aussi, une "loi des rendements décroissants"? Le cas échéant, cela signifierait que l'approvisionnement croissant en services médicaux engendre une baisse moins que proportionnelle du taux de la morbidité et de la mortalité. Pour répondre à cette question décisive dans l'analyse économique de l'évolution de la santé publique, on ne dispose d'aucune information ni du côté des dépenses, ni surtout du côté des succès. Il serait nécessaire en outre, de connaître exactement les autres facteurs qui influencent les taux de morbidité et de mortalité.

Les dépenses

518 C'est *l'explosion des coûts* enregistrée au cours des dernières décennies et surtout le fait que cette augmentation ne se soit pas arrêtée durant la période récente de la *stagnation de l'économie et de la population* qui ont conduit les milieux publics et politiques à s'intéresser aux problèmes de la santé publique ainsi qu'à l'évolution et à l'avenir de celle-ci. Le tableau 22 donne quelques indications globales sur l'évolution des coûts de la santé en Suisse. Il est regrettable que l'on doive se contenter des données concernant les coûts des hôpitaux, même si celles-ci portent sur une assez longue période. Les estimations de l'évolution à plus long terme des coûts totaux du secteur de la santé doivent se fonder sur certaines hypothèses concernant la part relative des coûts des hôpitaux dans ces coûts totaux. L'hypothèse retenue dans le tableau, reprise des sources citées, est celle d'une part constante des coûts des hôpitaux dans les coûts totaux; elle mène très vraisemblablement à une surévaluation de l'évolution effective des coûts totaux puisqu'en réalité, d'après les informations disponibles, la part des coûts des hôpitaux dans les coûts totaux a sensiblement augmenté. Les coûts des hôpitaux sont probablement ceux parmi les coûts totaux dont la part a connu l'expansion la plus forte. L'évolution effective des coûts totaux devrait donc être un peu moins rapide que ce qui apparaît dans le tableau 22.

Chiffres-clefs globaux concernant les coûts de la santé en SuisseFrais d'exploitation des hôpitaux

	En mio fr.		Part en % du PNB	En fr. par habitant		Réel	Réel par
	Indice			Indice		Indice	habitant Indice
1950	250	100	1,26	53	100	100	100
1960	545	218	1,47	100	189	189	164
1970	1960	784	2,21	313	591	489	368
1973	3265	1306	2,50	508	958	660	484
1974	3816	1526	2,77	599	1130	702	514

Part des frais d'exploitation des hôpitaux en %

	Personnel	Pension	Soins mé- dicaux	Autres
1950	44,3	21,8	7,3	26,6
1960	56,5	13,4	9,5	20,6
1970	64,9	6,8	9,3	19,0
1973	69,4	5,1	9,2	16,3
1974	70,2	4,8	8,7	16,3

Estimation des coûts globaux de la santé

(soins dentaires et compensation de salaire exclus)

	En mio fr.		Part en % du PNB
	Indice		
1950	560	100	2,8
1960	1225	218	3,3
1970	4404	784	5,0
1973	7340	1306	5,6
1974	8575	1531	6,2

Remarque:

L'estimation part de l'hypothèse d'une part constante de 44,5 % du secteur hospitalier dans les coûts globaux

Taux de croissance annuels moyens des dépenses publiques pour la santé en %

	Confédé- ration	Cantons	Communes	Total	Total des dépen- ses
1950-60	-0,4	6,5	7,9	7,0	5,2
1960-70	7,2	13,2	8,4	11,9	12,1
1970-72	10,4	21,9	14,9	20,1	17,1
1973-74	16,6	21,8	24,1	21,2	15,0

Source: Démographie médicale en Suisse

519 Il ressort du tableau 22 que le rapport entre les coûts des hôpitaux et le produit national a plus que doublé en 1950 et 1974; il devrait se situer aujourd'hui à environ 3 %. *Le rapport entre les coûts totaux de santé et le produit national brut a atteint, selon les sources 5,05 % (Gygi/Henny) ou 5,6 % (Démographie médicale en Suisse), en 1973, ce qui représentait alors environ 10 % des revenus soumis à l'AVS. Depuis lors, ces rapports ont dû encore augmenter d'une manière non négligeable car, comme nous l'avons noté, les coûts de la santé ne cessent de croître en dépit de la stagnation de la population et de l'activité économique, et malgré la stabilité générale des prix et la faible hausse des salaires. La réalité d'aujourd'hui devrait livrer des chiffres de 7 % par rapport au produit national brut et de 15 % par rapport au revenu soumis à l'AVS. Cela illustre la thèse énoncée au début de la partie traitant de la politique sociale et selon laquelle l'importance effective du secteur de la santé dépassait de loin ce que laisse supposer sa part aux recettes ou aux dépenses totales des assurances sociales. Du point de vue économique, le secteur de la santé doit donc bien être considéré comme le plus important de toute la politique sociale.*

520 L'accroissement extraordinaire des coûts de la santé ressort très clairement de l'examen de l'indice des coûts d'exploitation des hôpitaux, corrigé de l'évolution de la population et des prix; cet indice s'est élevé de 100 à 514 entre 1950 et 1974 et il devrait aujourd'hui avoir dépassé la limite des 600. Un dernier indicateur global des coûts est également fourni par l'évolution des dépenses publiques dans le secteur de la santé (les subventions aux assurances sociales et à la caisse de prévoyance étant exclues). Les taux de croissance de ces dépenses publiques se situent nettement au-dessus de ceux des dépenses totales.

521 *La structure concrète des coûts de la santé en Suisse est donnée par le tableau 23. Si l'on tient compte du fait que 70 %*

des coûts des hôpitaux sont des coûts de personnel et si l'on y ajoute les coûts des traitements ambulatoires (médicaments exclus), eux aussi principalement des coûts de personnel, on constate que les *coûts de personnel représentent presque les 70 % des coûts totaux de la santé*, part qui n'a cessé de s'accroître durant ces dernières décennies. Une telle présentation des choses devrait conduire à une appréciation plus juste du rôle des prix des médicaments, de la surconsommation des médicaments, ainsi que du surdimensionnement des investissements dans l'évolution du coût de la santé. *La clé du problème de l'explosion des coûts de la santé est sans doute à rechercher dans les coûts de personnel*, en tout cas en ce qui concerne la répartition concrète des coûts. A ce propos, il faut encore relever que les coûts de personnel des cabinets de médecins et de dentistes, donc des médecins privés et de leurs auxiliaires, représentent un peu plus de la moitié des coûts totaux de personnel hospitalier et que le reste - donc un peu moins de la moitié - doit être imputé au personnel des hôpitaux.

Les causes de l'explosion des coûts

522 Le catalogue des causes possibles de l'explosion des coûts de la santé est volumineux. Quant aux études empiriques sur l'importance véritable des différents facteurs, elles sont quasi inexistantes en Suisse et elles se heurteraient d'ailleurs à des problèmes statistiques et méthodologiques extraordinaires. Aussi les avis sur l'impact réel des divers facteurs divergent-ils largement dans l'opinion publique. Il faut d'ailleurs reconnaître que, dans de nombreux cas, les critères d'appréciation de l'ensemble des causes possibles et des poids à attribuer à certains problèmes spécifiques font défaut. Nous reviendrons sur ces questions au cours de la discussion détaillée des points du catalogue. Au reste, il n'est pas inutile de rappeler un propos pertinent de Engler (1974): "Dans l'intérêt d'une discussion objective de la politique de santé, il serait souhaitable que l'on recherche à l'avenir des solutions aux problèmes plutôt que des coupables."

Les prévisions de l'évolution future des coûts ainsi que les mesures visant à contenir l'explosion de ceux-ci imposent une distinction entre *le niveau des coûts atteint* et *son accroissement* en pour-cent par période. Toute une série de mesures permettraient certainement d'abaisser le niveau des coûts. Mais celles-ci n'apporteraient en fait qu'une amélioration temporaire et négligeable, si l'on ne réussissait pas à *briser la tendance ascendante des coûts*, ce qui est beaucoup plus important à long terme. C'est pourquoi la distinction entre le niveau et l'évolution tendancielle des coûts doit être strictement respectée, ce qui sera le cas dans les considérations qui suivent.

(i) Les causes de l'explosion des coûts du côté de l'offre

- 523 Du côté de l'offre des services de la santé, on trouve les médecins et les autres agents des professions libérales du secteur médical, les hôpitaux et l'industrie pharmaceutique, les divers producteurs d'appareils médicaux et auxiliaires, ainsi que les pharmaciens. Le renchérissement de l'offre s'explique avant tout par quelques facteurs que nous allons passer en revue.

Les hausses de prix

- 524 Ces hausses regardent les médicaments, les diverses prestations matérielles, ainsi que les investissements et tous les autres éléments constituant les coûts du secteur de la santé. Elles devraient en principe suivre *l'évolution générale* des prix.

Dans l'opinion publique, l'argument le plus souvent mis en exergue est le coût élevé des médicaments. Nous avons déjà relevé que l'on ne doit pas surestimer la part des dépenses en médicaments dans les dépenses totales de la santé. Mais il est important de noter ici que si la puissance d'un monopole peut expliquer les fortes marges dans le secteur de la distribution, elle n'explique pas le fait que *la hausse des prix* soit supérieure à la moyenne. En réalité, la hausse des prix des médicaments est même plus faible que la moyenne, mais il faut se garder

d'entrer dans des comparaisons sélectives. Nous traiterons ailleurs (voir §§ 204 - 208) des problèmes relatifs aux prix des

Tableau 23

Structure des coûts du secteur de la santé en Suisse
en 1975 en %

Médecins	21,4	
Dentistes	9,5	
Chiropraticiens		
Physiothérapeutes	1,2	
Laboratoires		
Soins à domicile	1,1	
Médicaments	9,8	
Total du traitement ambulatoire	43,0	
Hôpitaux: frais d'exploitation	37,9	
Hôpitaux: investissements	7,0	44,9
Facultés de médecine	5,3	
Prestations directes du secteur public	3,8	
Autres	3,0	
		100,0

Source: Gygi, Henny

médicaments et l'influence des recettes de l'industrie pharmaceutique sur l'efficacité du secteur de la santé, influence découlant des recherches qu'elles permettent de financer. Enfin, la diminution de la durée de l'hospitalisation mentionnée plus haut n'est pas une des moindres conséquences de l'amélioration des médicaments.

Les hausses de salaire

- 525 Les fortes hausses de salaire dans le secteur de la santé ont plusieurs causes. C'est d'abord le retard considérable d'adaptation des salaires - pris depuis longtemps - aussi bien que la diminution des heures de travail, notamment pour le personnel hospitalier; la même remarque s'applique également aux salaires féminins qui sont en train de s'adapter. Une autre raison consiste dans la forte diminution de la part du personnel religieux dans l'ensemble du personnel. Enfin et surtout, le secteur de la santé a dû suivre les *hausses générales de salaires* du reste de l'économie. Dans ce domaine, il n'est pas encore démontré qu'une hausse plus que proportionnelle du revenu des médecins ait joué un rôle essentiel. Rappelons qu'une position de force sur un marché peut expliquer un haut niveau de prix, mais qu'elle n'est pas en elle-même à la source de forts *accroissements* des prix ou des salaires.

La priorité accordée à la médecine de pointe

- 526 Dans la discussion récente des problèmes de la santé, plusieurs auteurs (Gygi, Tschopp, Engler et autres) ont avancé que la priorité accordée à la médecine de pointe devait être considérée comme une cause importante, sinon *la plus importante*, de l'explosion des coûts. Cette priorité résulte du postulat que la maladie doit être guérie et la vie prolongée, quelles que soient les circonstances. Ce postulat est observé d'autant plus aisément que les coûts qu'il implique sont partiellement ou totalement invisibles et insensibles pour les demandeurs tandis qu'ils sont d'une importance vitale pour les offrants des services de santé.
- 527 Bien que l'on manque de fondements statistiques nécessaires, on peut avancer l'hypothèse que *la loi des rendements décroissants* s'applique dans une large mesure dans le domaine de la médecine de pointe. Le seul espoir que laisse entrevoir ce phénomène, c'est le rayonnement de la médecine de pointe sur la

médecine générale, lequel reste à prouver. Brutalement dit, la vérification de la loi des rendements décroissants dans la médecine de pointe revient à poser qu'un *effort toujours plus grand est déployé pour des cas dont les espérances de réussite sont de plus en plus faibles*. Si l'on affectait ces dépenses à la médecine générale, elles permettraient probablement des succès plus grands dans la lutte contre la mortalité et particulièrement contre la morbidité. Bien sûr, il ne faut pas perdre de vue le fait que tout succès de la médecine générale peut accroître le nombre futur des vieillards malades et la masse des soins qu'on leur porte.

On identifie concrètement la répercussion de la priorité accordée à la médecine de pointe sur les coûts principalement dans les faits suivants. La recherche, tout en favorisant le progrès médical, impose des coûts considérables en travail et en capital physique. Il en va de même pour l'utilisation des résultats de cette recherche dans la pratique médicale. La course à la modernisation entre les médecins et également entre les hôpitaux favorise une tendance à un suréquipement technique et entraîne une obsolescence accélérée d'installations qui seraient encore parfaitement utilisables. Ainsi, les dépenses d'investissement et d'amortissement sont constamment poussées vers le haut.

Absence de gestion rationnelle

- 528 C'est surtout aux hôpitaux que l'on reproche de manquer de rationalité dans leur gestion économique. Cette lacune s'explique en partie probablement par la priorité accordée à la médecine de pointe. Même si l'on accepte les coûts supplémentaires occasionnés par cette priorité, il existe des possibilités considérables de rationalisation par une amélioration de tout le système de comptabilisation, ou du contrôle et de la comparaison des coûts (qui pourraient éviter par exemple l'achat de deux installations très coûteuses identiques à l'intérieur du

même hôpital). Remarquons ici encore que l'absence de rationalité dans la gestion peut expliquer des coûts élevés, mais ne peut pas, sans autres considérations, être admise comme une cause des *accroissements* de ces coûts.

Le Groupe d'experts ne se trouve pas en mesure d'analyser les possibilités de rationalisation dans le domaine de l'offre médicale elle-même; il est cependant certain qu'elles ne sont pas totalement épuisées.

Le système tarifaire des prestations des médecins et des hôpitaux

529 *Le chaos tarifaire* qui caractérise le domaine de la santé en Suisse fait, à raison, partie des scandales qui ne cessent d'être mis au pilori et dont on attribue la persistance au fédéralisme, alors qu'en réalité ses causes profondes sont plutôt du domaine de la politique corporative et de la lutte pour le pouvoir. Ce chaos lui-même constitue un facteur important de redistribution de revenus d'une part, mais il partage d'autre part la responsabilité du niveau élevé des coûts. Un fait significatif attestant de ce niveau élevé de coûts ressort de la façon de déterminer les tarifs: en général ceux-ci ne résultent pas d'une analyse des coûts effectifs des différentes prestations médicales tels qu'ils apparaîtraient dans un hôpital à gestion rationnelle et de taille optimale ou dans un cabinet médical rationnellement géré. Au contraire, la structure des tarifs se présente dans une large mesure comme un objet de négociations dont les résultats peuvent s'écarter considérablement des impératifs dictés par une gestion rationnelle. On constate par exemple une tendance à offrir des prestations techniques permettant une meilleure utilisation des (sur)-capacités en installations, même si elles ne sont pas nécessaires du point de vue médical. La généralisation de cet exemple conduit à suggérer un examen d'ensemble des tarifs en vue de savoir s'ils ne renferment pas des stimulants à des prestations inutiles.

(ii) Les causes de l'explosion des coûts du côté de la demande

530 Le malade est un demandeur de services de santé, mais sa position sur le "marché" se distingue de celle d'un demandeur sur un marché normal de biens et de services à deux égards. Premièrement, sa demande est en règle générale assez diffuse du fait même que la maladie lui est liée: le malade a besoin du diagnostic et du conseil du médecin dans un cabinet ou dans un hôpital pour connaître la nature exacte des services dont il a besoin. *Ce sont donc les offrants qui concrétisent les désirs des demandeurs.* A partir du moment où le malade s'est mis sous la protection des services de la santé, son ignorance ne lui laisse plus guère la possibilité de régler lui-même son approvisionnement en prestations et en biens médicaux. Deuxièmement, la passivité financière du demandeur est rendue possible par le système des assurances sociales et par les subventions des collectivités publiques qui *cachent au malade la relation entre les coûts que son traitement occasionne et la charge qu'il doit lui-même supporter par la voie des cotisations et des impôts.* Il n'a donc pas la possibilité d'un choix rationnel - qui exigerait surtout qu'il soit informé - entre les biens de santé et les autres biens susceptibles de satisfaire ses besoins. C'est ainsi que la médecine de pointe a pu gagner en importance et devenir un facteur important de l'explosion des coûts du côté de l'offre. Mais il est vrai que d'autres causes, propres à la demande, expliquent pour leur part cette explosion.

La croissance démographique

531 La population résidente de la Suisse s'est accrue d'un tiers entre 1950 et 1974; il est évident qu'une population plus élevée nécessite un accroissement au moins proportionnel de l'offre médicale. Mais la stagnation démographique, et même le léger recul des dernières années enlèvent toute importance actuel-

le à cet aspect.

Relevons toutefois que la forte croissance de la population des années cinquante et soixante a engendré des prévisions ayant déterminé des surcapacités dans les hôpitaux qui influenceront pour un certain temps encore les calculs de coûts et le comportement de l'offre.

Le vieillissement de la population

532 *La demande de prestations et de services médicaux augmente fortement en fonction de l'âge, pour des raisons biologiques et psychiques.* Le vieillissement de la population entraîne, de ce fait, une forte poussée des coûts de la santé. Le fait que les retraités disposent de plus de temps libre joue-t-il ici un rôle important? Il est certain en tout cas que des succès médicaux se soldant par une diminution de la mortalité des personnes jeunes et d'âge moyen se répercutent inévitablement sur les coûts du secteur des soins et traitement des personnes âgées.

Rappelons ici deux processus de redistribution déjà mentionnés dans la partie traitant de l'assurance-vieillesse. Si les couches de la population bénéficiant d'un revenu élevé connaissent une longévité supérieure à celle des couches à revenus plus faible, il est plausible qu'ils consomment proportionnellement plus de services médicaux. D'un autre côté, on sait que l'espérance de vie des femmes est considérablement plus élevée que celle des hommes. Les dépenses de santé des femmes dépassent donc celles des hommes non seulement en raison des grossesses et d'un taux de morbidité plus fort, mais aussi et surtout, à cause d'une espérance de vie plus élevée.

Les accidents de la route

533 Les accidents de la route font sans doute partie des causes importantes, du côté de la demande, de l'explosion des coûts

de la santé. Ils sont à l'origine d'une grande part de l'expansion des soins intensifs extrêmement coûteux. D'ailleurs, on ne doit pas seulement prendre en compte les coûts immédiats des soins apportés aux victimes d'accidents, mais aussi les coûts consécutifs à une éventuelle augmentation de la morbidité, dont le cas-limite est l'apport de soins permanents.

Les substances toxiques

- 534 Aux drogues "traditionnelles" que sont *l'alcool et le tabac* sont venus s'ajouter au cours des dernières décennies *les stupéfiants et la consommation abusive de médicaments*. La contribution des incidences de ces deux groupes de drogues, et en particulier du second, à l'explosion des dépenses de santé doit être considérable et devrait même s'accroître.

L'environnement

- 535 Il est souvent fait allusion à *l'environnement biologique et social*, qui se serait fortement détérioré depuis quelques décennies, pour désigner l'une des causes principales du besoin croissant en biens et en services médicaux. A cet égard, les recherches concrètes relatives à l'environnement biologique n'ont donné que des résultats ponctuels et il est pratiquement impossible de produire des estimations, même approximatives, de l'importance de ce problème.

Le niveau de vie

- 536 L'hypothèse d'une forte *élasticité de la demande de biens et de services médicaux par rapport au revenu* est très plausible. Dès lors, la part de la demande de services médicaux dans la demande globale devrait augmenter lorsque le niveau de vie augmente.

Il se pourrait même que cet effet soit renforcé par d'autres facteurs liés eux aussi à la croissance du bien-être. Mentionnons surtout *les changements du mode de vie de nature à nuire*

à la santé, le fait de confier la responsabilité de sa santé au "système" à disposition, ainsi que "l'instruction" médicale, créatrice de besoins et diffusée par les mass-média ou la publicité des secteurs industriels intéressés.

Ignorance des coûts par les demandeurs

537 Aussi longtemps que la croissance de la demande des biens et des services médicaux répond à de véritables besoins des demandeurs, il n'y a pas lieu dans un système démocratique et "concurrentiel", de s'opposer à cette évolution. Toutefois, deux raisons au moins permettent de mettre en doute l'authenticité de la demande de services médicaux. La première est *l'influence qu'exerce l'offrant sur la demande*, déjà relevée antérieurement. La seconde est constituée par ce qu'on pourrait appeler *l'altération des vrais prix* laquelle rend impossible, pour le demandeur, le juste choix entre sa demande de biens médicaux et celle d'autres biens et services. Ce phénomène est désigné dans les discussions publiques, par l'expression: "ignorance des coûts par les demandeurs".

538 La source de cette ignorance des coûts peut être attribuée à trois causes principales. Tout d'abord, elle peut être due à une absence de transparence dans les liens existants entre le service fourni et son financement. De *tels problèmes de transparence* émanent, dans le domaine de la santé publique, des subventions publiques aux caisses-maladie et surtout aux hôpitaux, lesquelles couvrent environ 35 % des coûts totaux. La transparence des coûts diminue encore plus lorsque la consommation de biens et des services médicaux n'est pas payée suivant le système du "tiers garant", lequel implique que le malade verse lui-même directement le montant des biens et des services médicaux qu'il consomme, pour le récupérer ensuite, en totalité ou partiellement, auprès des caisses-maladie ou des assurances. Cependant, même la transparence des coûts ne garantit pas l'authenticité de la demande car celle-ci peut être rendue

occulte lorsque l'on ne respecte pas le principe d'équivalence pour des motifs de politique redistributive. Il y a des couches de la population qui payent leur assistance médicale à un prix inférieur à celui qu'elles devraient supporter si le principe d'équivalence était appliqué. Il en découle inévitablement une demande accrue. Enfin, la troisième raison de l'ignorance des coûts des assurés peut être l'intention de profiter individuellement d'avantages au détriment de la collectivité. *Cet abus des assurances*, que l'on désigne dans la littérature comme le "hasard moral", occupe une place de choix dans le débat relatif aux causes vraisemblables de l'explosion des coûts dans le secteur de la santé publique. Qu'il nous soit cependant permis d'émettre quelques doutes à ce sujet.

On a décrit le système de la santé comme un "magasin self-service sans caisse". Ce rapprochement ne peut cependant expliquer que partiellement l'ignorance des coûts. Du point de vue de l'absence de transparence, le système de la santé est peut-être un magasin self-service doté d'une caisse invisible, mais celle-ci existe réellement! A l'égard de l'inapplication du principe d'équivalence, il s'agit en fait d'un magasin self-service sans caisse, en fait: avec des prix de faveur pour certains groupes. Enfin, sous l'aspect de l'abus des assurances, le système de la santé est un magasin self-service à prix d'entrée fixe et sans caisse à la sortie: on prend autant que l'on peut emporter.

Une méconnaissance des coûts entraînant des dépenses trop élevées dans le secteur de la santé paraît donc une hypothèse plausible. Elle ne devrait cependant pas être suffisante pour expliquer également les fortes *augmentations* des coûts de la santé.

En résumé, il faut donc distinguer les causes possibles du niveau élevé des coûts de la santé de celles de l'*augmentation* de ces coûts.

539 Le premier dépend:

- de l'existence de monopoles et de cartels chez les médecins ainsi que dans la production et dans la distribution des médicaments;
- du manque de rationalité dans la gestion;
- du système tarifaire en vigueur pour les services des médecins et des hôpitaux;
- de l'ignorance des coûts du côté des demandeurs.

L'augmentation des coûts, de son côté, peut être provoquée par:

- les hausses des prix,
- les hausses de salaires,
- l'expansion de la médecine de pointe,
- la croissance démographique,
- le vieillissement de la population,
- l'augmentation du nombre des accidents de la circulation,
- la consommation croissante de substances toxiques,
- la détérioration de l'environnement biologique et social,
- l'augmentation du niveau de vie.

Il ressort de ce résumé que les causes du *niveau* élevé des coûts et des dépenses sont à rechercher principalement dans la structure même du système de santé. A l'exception très importante de l'expansion de la médecine de pointe, les causes de la forte *augmentation* des coûts et des dépenses de santé sont à rechercher *hors* du système; cette constatation implique pourtant que l'on ne tienne pas compte du fait que l'extension de l'offre médicale elle-même crée une certaine demande. Il s'agit de conserver cela à l'esprit si l'on souhaite prendre des mesures visant à freiner la hausse des coûts.

Le financement

540 Le tableau 24 présente la structure du financement du secteur de la santé en 1975. Les agents principaux du financement sont, chacun pour un tiers environ des dépenses, les caisses-maladie,

Tableau 24

Structure du financement du secteur de la santé en Suisse
1975 en %

Agents de financement

Non assurés et assurés privés		33,6
Caisses-maladie		31,0
Caisse Nationale d'Assurance-Accidents		2,1
Assurance-Invalidité		1,5
Assurance militaire fédérale		0,3
Confédération ¹	1,5	
Cantons ¹	26,3	
Communes ¹	3,7	
Secteur public (total) ¹		31,5
		100,0

¹ Sans les subventions et cotisations aux assurances sociales.

Financement des assurances sociales

	Ménages, Salariés, Employeurs	Secteur public	Autres	Total
Caisses-maladie	74,7	22,5	2,8	100
Caisse Nationale d'Assurance-Accidents	71,7	-	28,3	100
Assurance-Invalidité	47,0	50,0	3,0	100
Assurance militaire	-	100,0	-	100
Total	66,4	26,0	7,6	100

Source: Gygi, Henny

les non-assurés et les assurés privés, ainsi que les collectivités publiques. Celles-ci versent des subventions directes au secteur de la santé, notamment aux hôpitaux; elles subventionnent les caisses-maladie à concurrence d'environ un quart de leurs recettes totales, complétées pour le reste par les contributions des assurés. En ce qui concerne les effets de redistribution, ce sont surtout les femmes qui sont favorisées car, malgré le risque de dépenses bien plus élevé qui leur est attaché, elles ne versent des cotisations ne dépassant que d'environ 10 % celles des hommes. En plus de cela, des redistributions en faveur de certains groupes de malades s'effectuent par la voie des subventions publiques (par exemple pour les tuberculeux) et, dans certains cantons, en faveur des personnes âgées.

III Mesures possibles

541 Le Groupe d'experts n'avait pas pour mandat - et ne disposait d'ailleurs ni du temps ni des ressources nécessaires - d'élaborer des propositions détaillées pour réduire les problèmes de la santé. Il est d'ailleurs à noter qu'un groupe de travail composé uniquement d'économistes ne suffirait pas, de toute façon, à remplir cette tâche. Cependant, plusieurs considérations relatives aux mesures éventuelles s'imposent sur la base de cette analyse des objectifs et de la situation du secteur de la santé. Les idées maîtresses des considérations ci-dessus sont les suivantes:

- Il est grand temps de reconnaître que l'on attache aujourd'hui à la réforme du système de la santé des *exigences contradictoires*. D'un côté, on plaide pour un ralentissement de l'expansion des coûts et des dépenses. De l'autre, on souhaite continuer à améliorer l'offre médicale, ce qui implique un nombre croissant de médecins et, pour des raisons de politique de redistribution, une réduction de la transparence et de

l'équivalence dans le financement. Tout cela doit inévitablement induire de nouvelles hausses des dépenses et des coûts.

- *Une réforme du système de la santé ne peut pas se limiter à une réforme du système des caisses-maladie.* Il est aussi indispensable de prendre en considération, à côté du système global de la santé, les évolutions démographique, économique et sociale, lesquelles influencent fortement celle des coûts. Parmi les problèmes fondamentaux, quelques-uns ne découlent même pas directement du domaine de la santé proprement dit.
- "Une amélioration dépend largement de l'attitude individuelle" - et de la société, donc également de la politique - "face à la santé et à la maladie, à la vie et à la mort." C'est là peut-être qu'il faut rechercher la signification profonde de la crise économique du domaine de la santé: nous doutons davantage de la signification de ces "valeurs vitales". (Kennel, 1977). "Nous avons besoin d'un programme politique qui fasse ressortir, compte tenu des possibilités offertes par la connaissance médicale, ceux des besoins que l'on souhaite satisfaire, qui doit prendre en charge la réalisation de cet objectif, et où il faut le réaliser" - et aux frais de qui. (Engler, 1974).

L'amélioration de l'offre médicale

- 542 Selon les spécialistes, le *système hospitalier* ne connaît en Suisse plus que quelques lacunes dans les domaines de la psychiatrie, des malades chroniques et des malades âgés. Les exigences des catégories de malades concernées vont aussi aller en s'accroissant à l'avenir. Le débat sur les avantages médicaux, humains et économiques de leur hospitalisation ou de leur concentration dans des maisons spécialisées a été à juste titre relancé. A ces trois égards, *la diffusion des soins à domicile* pourrait constituer dans de nombreux cas une solution de rechange prometteuse.

- 543 Dans le *secteur ambulatoire*, on parle moins d'un manque de médecins, lequel ne se fait d'ailleurs sentir que dans la psychiatrie et la gériatrie, que d'une mauvaise répartition régionale des médecins disponibles et de la disparition quasi totale du médecin de famille traditionnel. Les deux situations pourraient s'améliorer automatiquement par la *forte hausse du nombre de médecins attendue* pour les années à venir. Cette offre nouvelle de médecins ne trouvera vraisemblablement pas de débouchés dans les villes et les médecins devront dorénavant retourner dans les campagnes; les communes pourraient même favoriser un tel processus par des moyens appropriés. L'accroissement du nombre de médecins pourrait aussi avoir pour effet de réduire l'espérance de gain des médecins et freiner ainsi la tendance à s'engager dans les spécialisations longues et coûteuses. En même temps, certains services traditionnels du médecin de famille, en particulier les visites à la maison, pourraient réapparaître et même devenir nécessaires pour assurer au médecin un revenu convenable.
- 544 Si l'on réussissait à maintenir la demande du secteur santé dans les limites étroites de ses possibilités financières en renonçant à des subventions (supplémentaires) et au prélèvement trop facile de pourcentages accrus sur les salaires, l'offre croissante de médecins pourrait peut-être résoudre bon nombre de problèmes actuels dans le traitement ambulatoire. On parviendrait ainsi, sans aucune intervention, à contenir directement par le marché les revenus des médecins, mis en cause à diverses occasions. La rareté des ressources pourrait enfin pousser à des mesures de rationalisation dans tous les domaines de la santé; l'exemple de la diffusion des soins à domicile au lieu de l'hospitalisation, et celui des économies de médicaments, montrent qu'une telle évolution ne se ferait nullement au détriment de l'offre médicale à disposition de la population.
- 545 A cette vue optimiste d'une assistance médicale améliorée et accompagnée d'un ralentissement de la hausse, voire d'une baisse des coûts, il faut opposer les perspectives pessimistes pré-

voyant notamment que le nombre croissant de médecins va automatiquement entraîner un maintien ou même une accélération de la hausse des coûts. Ces dernières reposent sur l'argument selon lequel l'offre médicale exerce une influence sur sa propre demande: une augmentation de l'offre entraînerait donc une augmentation inévitable de la demande ainsi qu'une croissance de la part des dépenses de la santé dans le produit national. Du fait de la priorité accordée à la médecine de pointe, cette hausse des coûts ne serait même pas accompagnée d'une amélioration de l'assistance médicale générale.

Il est évident que ces deux versions sont diamétralement opposées et que la confirmation par la réalité de l'une ou de l'autre dépendra essentiellement de la manière tangible ou imperceptible, dont l'individu prendra conscience à l'avenir du financement de la santé.

Diminution du niveau et de l'accroissement des coûts

546 Ce que l'on désigne dans le débat public par "explosion des coûts" n'est pas, comme nous l'avons montré, *une explosion des coûts, mais en réalité une conséquence d'une explosion de la demande*. Du côté des coûts, donc également du côté de l'offre, les possibilités suivantes permettraient une diminution du niveau élevé des coûts:

- *Renforcement considérable de la position des caisses-maladie face aux offrants*. Cela implique simultanément une unification et une coordination des caisses-maladie, voire leur centralisation.
- *Encouragement à la rationalité économique* dans la gestion des hôpitaux et des cabinets médicaux par des analyses et comparaisons systématiques des coûts. La *tarification* pour l'ensemble du secteur de la santé devrait être *unifiée* et fondée sur des estimations de coûts correspondant à une gestion rationnelle, pour des unités d'offre de taille optimale, et tenir

compte d'une certaine marge de profit.

- Economies sur les dépenses en médicaments, que ce soit par le recours à des médicaments meilleur marché et de qualité semblable, par la suppression du gaspillage des médicaments ou en favorisant la concurrence dans la distribution et, avec les restrictions faites précédemment, dans l'industrie.
- Incitation à la concurrence entre les médecins.

- 547 Les *accroissements courants des coûts* dépendent de leur côté des hausses de prix et de salaires qui se manifestent dans l'économie globale, ainsi que de la priorité accordée à la médecine de pointe. Le secteur de la santé n'a pas ici de possibilité d'influer sur l'évolution générale des prix et des salaires. Il faut plutôt s'attendre à ce que l'évolution des prix dans le secteur de la santé, très intensif en travail et ne disposant que de peu de possibilités de rationalisation *courantes*, se situe considérablement au-dessus de la moyenne de l'ensemble de l'économie.
- 548 Sans renoncer au progrès de la médecine, il est possible de limiter au moins les conséquences sur les prix de la priorité accordée à la médecine d'avant-garde, par la *coordination systématique et la division du travail* entre régions et entre les catégories des hôpitaux; on éviterait ainsi la formation de surcapacités et l'on réduirait la tentation de recourir à la technique de pointe même lorsqu'il n'y en a aucune nécessité purement médicale. Une incitation dans la même direction pourrait naître de la réforme tarifaire mentionnée plus haut, ainsi que d'un *refus total des collectivités publiques de donner des garanties indéfinies pour les déficits*. La réforme tarifaire pourrait en même temps empêcher, dans le secteur ambulatoire, la formation de surcapacités dont la suppression ne serait pas indiquée au point de vue médical.
- 549 L'éventualité d'un ralentissement volontaire de l'évolution de la médecine d'avant-garde elle-même - et non seulement de ses

applications non rentables - est une question dont les fondements se situent au-delà des critères d'appréciation de l'économiste. Mentionnons néanmoins deux arguments économiques qui pourraient pousser à approfondir la question:

- D'un côté, on prétend depuis longtemps que les moyens mis à la disposition de la médecine d'avant-garde permettraient un rendement substantiellement plus élevé s'ils étaient utilisés pour la prophylaxie et la médecine générale; ce rendement se traduirait par une diminution du taux de morbidité et éventuellement même du taux de mortalité. Cette argumentation est cependant contestée dans les milieux médicaux, dont il serait très intéressant de connaître l'argumentation. Il s'agirait tout spécialement à cet égard de déterminer simultanément si et dans quelle mesure la prophylaxie et la médecine générale sont insuffisantes en Suisse et comment se dessine la relation coûts-avantages de leur amélioration. Ce calcul devrait inclure également les coûts, dans le domaine de la gériatrie, qui résulteraient d'une baisse de la mortalité. La comparaison avec la médecine de pointe devrait également tenir compte du rayonnement de cette dernière sur la médecine générale et sur la prophylaxie.
- D'un autre côté, certaines études empiriques récentes parviennent à la conclusion que la mise en oeuvre de ces ressources dans d'autres domaines, comme par exemple celui de l'éducation, permettrait indirectement une réduction plus grande de la morbidité et de la mortalité que ne pourrait le faire l'utilisation directe de ces moyens dans les services de la santé. La conclusion de ces recherches est cependant contestable, ne serait-ce que pour des raisons statistiques et conceptuelles. De plus, l'interprétation causale de ces calculs est fortement douteuse. Il est donc indispensable d'approfondir ces idées par de solides travaux scientifiques avant d'en tirer des conclusions au niveau politique.

La limitation de la demande

- 550 C'est en agissant sur l'ignorance des coûts, sur les accidents de la circulation et sur la consommation de substances toxiques, que l'on peut freiner une demande "superflue" des biens et services de santé. La demande résultant de l'évolution démographique et de l'amélioration du niveau de vie échappe, quant à elle, à un contrôle strict, comme d'ailleurs celle qui résulterait de l'environnement biologique et social, sur lequel la politique de la santé n'exerce pratiquement aucune influence à court terme.
- 551 *La connaissance des coûts* peut être améliorée par une meilleure transparence et une meilleure application du principe d'équivalence dans le financement, ainsi que par des contrôles visant à empêcher l'utilisation frauduleuse des assurances. Cependant, de telles mesures peuvent aller à l'encontre des objectifs politiques de redistribution. C'est ainsi qu'elles pourraient créer chez les malades la tendance à ne pas recourir aux soins médicaux dans des délais appropriés et aller ainsi à l'opposé de l'objectif d'une assistance médicale suffisante; dans des cas graves, les coûts occasionnés par de tels retards pourraient même être supérieurs aux économies initiales. Enfin, il faut ajouter qu'il n'est pas possible d'améliorer indéfiniment la connaissance des coûts. Lorsque la discussion publique met un tel accent sur ce point, cela est certainement dû à une illusion quant à l'impact véritable de ce facteur sur l'explosion des coûts et quant aux possibilités d'économies qu'il permet.
- 552 Toutes les mesures visant à *réduire le nombre d'accidents de la circulation et leurs conséquences* sont particulièrement aptes à freiner une demande pressante de biens et de services médicaux souvent très coûteux. Mentionnons en premier lieu parmi celles-ci la réintroduction du port obligatoire des ceintures de sécurité, les limitations de vitesse et l'encouragement au développement des moyens de transport public. Le danger général

que le trafic automobile représente pour la santé suggère l'examen du prélèvement d'une charge d'équivalence sur les carburants dont le produit pourrait financer la part des dépenses de santé consécutives aux accidents de la circulation. Une telle mesure ne ferait certainement pas diminuer la circulation privée ni, par conséquent, le risque d'accidents, mais elle éviterait au moins que des citoyens partagent les frais de risques d'accidents pour lesquels ils ne sont même pas potentiellement responsables.

- 553 Dans le cas des substances toxiques, on pourrait envisager, en plus de *la lutte contre les abus* qui permettrait déjà une limitation de la demande de biens et de services médicaux, l'introduction d'une charge d'équivalence couvrant les dépenses occasionnées par la consommation de toxiques. Ceci concerne particulièrement la taxation de l'alcool et du tabac dont les recettes sont aujourd'hui, pour des raisons incompréhensibles, réservées au financement de l'AVS; une utilisation bien plus ingénieuse de ces recettes consisterait à couvrir les frais de santé provoqués par l'abus de ces produits. On éviterait ainsi que les non-fumeurs et les abstinents payent des frais qu'ils n'ont pas engendrés. Les opinions concernant l'influence éventuelle d'une hausse de la taxation de l'alcool et du tabac sur la consommation de ces toxiques sont certes divergentes, mais il n'est ici pas question de l'utilisation des taxes.

Questions en suspens concernant les caisses-maladie et le financement

- 554 "Si la densité d'assurance est forte en Suisse, les assurés sont souvent mal protégés, "assurés" de manière incomplète et disparate. Les chiffres dénotent la faiblesse et les insuffisances du système actuel qui comprend de multiples caisses, dont un grand nombre est géré de façon artisanale." (Démographie médicale en Suisse, 1977) "La sécurité médico-sociale suisse ne mérite pas le qualificatif de système." (Gygi/

Tschopp, 1968) "Il ne s'agit pas de sauvegarder des structures institutionnelles, mais d'adapter la sécurité médico-sociale aux exigences de notre temps afin de rendre justice de manière durable à tous les malades." (Gygi/Tschopp, 1968).

Une description détaillée des problèmes du système suisse d'assurances-maladie, à juste titre fortement critiqué, demanderait une étude spécifique. Dans ce rapport, nous nous limiterons cependant à présenter une liste, complète nous l'espérons, des questions en suspens. A cette fin, une division en quatre groupes de problèmes paraît appropriée.

555 Questions fondamentales de l'administration

- Une *unification* beaucoup plus poussée est l'une des premières exigences à imposer aux caisses-maladie. D'un côté, cela concerne leurs relations avec les membres cotisants auxquels il serait souhaitable d'offrir au moins une prévoyance de base unifiée; il faudrait aussi que cette unification porte sur les prestations offertes par des assurances supplémentaires ainsi que sur la structuration des cotisations. Le bien "prévoyance maladie" se présente aujourd'hui de façon très peu homogène. Le demandeur de prévoyance ne peut pratiquement pas disposer d'une *transparence* suffisante pour prendre des décisions qui seraient optimales. Si les prestations et la structure des cotisations étaient unifiées, les différentes caisses ne se distingueraient plus que par leur tarif, lequel devrait être présenté, comme dans le cas des impôts directs, sous une forme proportionnelle par rapport à un tarif de base. Cela permettrait à l'assuré un choix facile de la caisse qui lui paraît la plus avantageuse.

D'un autre côté, une unification est également souhaitable dans les relations que les caisses établissent avec les offrants de biens et de services médicaux (hôpitaux, médecins, pharmacies, industrie pharmaceutique, etc.). A la multitude des ta-

rifs en vigueur aujourd'hui on devrait substituer un tarif unique établi en fonction d'une taille et d'une gestion optimales des "entreprises" et auquel les offrants auraient par ailleurs la liberté d'ajouter des suppléments. Une telle organisation donnerait aux caisses-maladie une plus grande transparence du marché, dont elles pourraient faire bénéficier leurs clients en leur prodiguant des conseils.

Il va de soi que le besoin d'unification se ferait sentir encore plus intensément si l'assurance devenait obligatoire en Suisse. Il serait par ailleurs souhaitable que les assurés privés profitent également de l'amélioration de la transparence du marché, aussi bien au niveau de la structure cotisations-prestations qu'à celui de la structure de prix des offrants de biens et services médicaux.

- La gestion "artisanale" actuelle des caisses-maladie devrait faire place à une organisation orientée vers un "management" efficace. L'unification, la concentration et la gestion "professionnelle" qui en résulteraient contribueraient vraisemblablement à une diminution considérable des coûts d'administration des caisses-maladie.
- Il faut exiger que les caisses ne se limitent pas seulement à l'administration, mais qu'elles défendent activement les intérêts de leurs membres face aux offrants et face à l'abus dans leurs propres rangs. Etant donné la puissance inévitable de l'offre dans le domaine médical et pharmaceutique, un contre-poids efficace s'avère nécessaire du côté des demandeurs et il devrait être constitué par les caisses. L'unification, la concentration et le renforcement dans la gestion dont nous venons de parler, ainsi qu'une plus grande transparence pourraient renforcer considérablement la position des caisses. Il est même possible d'envisager des contrôles plus stricts (par des médecins de confiance par exemple), des comparaisons de coûts et de prix, l'information des cotisants, l'évaluation des possibilités alternatives d'offre (cabinets de groupes,

soins à domicile, etc) et finalement aussi l'encouragement à un mode de vie plus sain.

Afin d'établir un meilleur contact avec la base des assurés, dont il faut en fin de compte défendre les intérêts, on pourrait envisager des études de restructuration de la démocratie interne des caisses.

- Une amélioration substantielle de la coordination entre les caisses-maladie d'un côté et les assurances-accidents, l'assurance-invalidité et l'assurance militaire de l'autre, revêtirait un intérêt primordial. L'unification proposée ci-dessus fournirait d'ailleurs une base solide pour cette amélioration de la coordination. Il serait souhaitable en particulier que toutes les assurances sociales appliquent les mêmes conditions aux offrants de biens et services médicaux.
- Enfin, il faudrait aussi repenser la nature des liens entre les assurances sociales, spécialement les caisses-maladie, et les assurances privées, lesquelles ont hélas tout fait également pour que leurs clients ne jouissent pas d'un marché transparent. La façon d'envisager ces liens dans chaque cas particulier dépend évidemment dans une large mesure des obligations et des prestations fournies. Mais outre cela, le grave problème qui se pose aujourd'hui déjà est celui de la "migration" des "bons risques" des caisses-maladie vers les caisses privées. Les caisses-maladie se retrouvent alors avec les "mauvais risques", ce qui entraîne des frais que leurs cotisants ne peuvent guère supporter.

556 Compensation des pertes de gain

- En ce qui concerne la compensation des pertes de gain du malade, *une solution globale et unifiée* pour toute la Suisse s'impose; elle devrait être réalisée *en coordination* avec le droit du travail et avec les assurances de prévoyance, surtout avec l'assurance-invalidité, ainsi qu'avec la prévoyance sociale.

La situation actuelle n'est pas du tout satisfaisante à cet égard.

- Le processus d'unification devrait résoudre en particulier la question d'une obligation générale d'assurance pour toutes les personnes actives, salariés ou employeurs, jusqu'à un certain niveau de revenus, ainsi que celles du montant des versements - en considérant le danger d'abus -, de la durée des périodes sans revenus ainsi que de la durée maximale des versements, à propos de laquelle on pourrait aussi envisager une diminution progressive des prestations. L'évolution récente enfin plaide pour l'octroi de prestations aux femmes non salariées ainsi qu'au conjoint salarié qui s'occupe d'un enfant malade; toutefois, il convient d'examiner soigneusement les conséquences sur les coûts, et surtout sur les abus possibles, de telles propositions.
- A la différence des autres tâches des assurances-maladie, lesquelles requièrent des ressources économiques, le cas de la compensation pour perte de gain est une question de pure répartition. Le financement peut être effectué soit par la voie de l'assurance soit par celle de pourcentages prélevés sur les salaires. D'un point de vue purement économique, les subventions et les "cotisations de l'employeur" doivent être écartées en raison même de leurs incidences totalement ambiguës.

557 L'assistance médicale des assurés

- Les prestations de toutes les assurances-maladie devraient être *uniformes*. Elles doivent couvrir les coûts des mesures nécessaires lors des traitements ambulatoires et hospitaliers; dans ce dernier cas, il faut inclure *non seulement les soins, mais également les coûts de la pension* dans le secteur généraliste.
- La durée et les montants maximaux de l'assistance offerte par les caisses-maladie sont controversés. Ces questions doivent être résolues en accord avec l'assurance-invalidité et avec l'aide sociale de façon qu'il y ait une continuité pour les

patients. Dans ce même contexte, il faut aussi mentionner le problème du remboursement des frais de cures, de séjours temporaires ou permanents dans des maisons ou institutions, et des soins à domicile; ce problème doit également être résolu en coordination avec l'assurance-invalidité et avec la prévoyance sociale.

- La *délimitation des maladies assurées* constitue aujourd'hui un problème controversé, surtout en ce qui concerne les traitements dentaires et psychiatriques, de même que la grossesse. Etant donné qu'il s'agit de cas nécessitant des soins, il serait souhaitable que l'assistance médicale de base soit fournie par les caisses, assistance qui doit aussi comprendre les coûts de séjours dans les hôpitaux, les institutions ou maisons de repos. Les problèmes de délimitation se posent d'une part dans les traitements dentaires, pour lesquels une distinction doit être faite entre besoins médicaux et besoins esthétiques, et d'autre part dans les traitements psychiatriques, où la difficulté et la controverse ne concernent pas seulement la distinction entre la santé et la maladie, mais aussi le choix entre les diverses méthodes de traitement.
- La prise en charge par les caisses-maladie des coûts des *examens préventifs* constitue un autre point litigieux. Dans les cas où l'utilité de tels examens est incontestable, notamment les examens gynécologiques, il ne devrait pas y avoir d'obstacle à leur remboursement par les caisses. Le même raisonnement devrait s'appliquer à d'autres prestations indiscutables de la médecine préventive, comme par exemple certaines vaccinations. Il existe néanmoins un champ assez vaste de la médecine préventive dont l'utilité est controversée par les spécialistes. Dans ces cas-là, une prise en charge par les caisses-maladie ne peut être envisagée avant qu'une certaine unanimité ne se soit formée parmi les praticiens.
- Il faut enfin mentionner toute une série de mesures qui visent plus ou moins à supprimer des prestations de la part des cais-

ses-maladie, à savoir les réserves d'assurance, l'exclusion de l'assurance, les limites d'âge pour l'entrée dans une assurance et les délais d'attente. L'objectif de toutes ces mesures est d'écartier les risques spécialement élevés. Elles se trouvent ainsi sans aucun doute en contradiction avec la vocation sociale des caisses-maladie et font pour cette raison l'objet d'attaques incessantes. Là encore, la solution doit à nouveau être recherchée en coordination avec l'assurance-invalidité et la prévoyance sociale.

558 Le financement

- Le financement du système de santé en Suisse offre en principe les *possibilités* suivantes, lesquelles peuvent être combinées et le sont déjà partiellement:
 - o les versements des non-assurés,
 - o les cotisations des assurés privés,
 - o les cotisations des membres des caisses-maladie,
 - o les prélèvements de pourcentages sur les salaires des membres des caisses-maladie, (possibilité liée au problème d'une assurance obligatoire et à celui des cotisations des salariés et des employeurs),
 - o les subventions publiques aux caisses-maladie et aux hôpitaux puisées dans les recettes fiscales générales, voie de financement qui soulève la question de la désignation de la collectivité publique qui doit payer (Confédération, cantons, communes),
 - o les subventions publiques aux caisses-maladie et aux hôpitaux puisées dans les recettes des impôts sur les "coûts sociaux" (par exemple, sur le tabac, l'alcool, le sucre, les carburants),
 - o les diverses prestations personnelles des assurés (par exemple: autotraitement, franchise, frais d'ordonnances).

- *Du point de vue économique, il est relativement facile de désigner ceux de ces instruments dont l'application est à déconseiller. La combinaison optimale des autres mesures nécessite en revanche des études détaillées, que nous ne pouvons pas entreprendre ici.*
 - o *Si l'on prélève des pourcentages sur les salaires, on devrait, du point de vue économique, renoncer aux prélèvements simultanés des prétendues cotisations de l'employeur. Elles réduisent la transparence du système de financement et il est probable qu'elles seront à long terme répercutées de plus en plus sur les salariés par le biais des prix.*
 - o *Toutes subventions publiques aux hôpitaux et à des institutions semblables devraient être octroyées sous la forme de contribution forfaitaire. Elles devraient être puisées uniquement dans les impôts sur les "coûts sociaux", jamais dans les recettes fiscales générales. Il n'y a pas, en principe, nécessité de subventionner les caisses-maladie, à l'exception éventuellement des caisses-maladie pour les personnes âgées. Néanmoins, afin d'améliorer la transparence du système de la politique sociale, il serait préférable que de telles subventions soient prises en charge par l'AVS, donc financées par les cotisations qu'elle perçoit.*
 - o *Les prestations personnelles des assurés favorisent sans doute la connaissance des coûts et mettent ainsi un frein au recours abusif au secteur de la santé. Une certaine retenue dans l'utilisation de cet instrument paraît pourtant indiquée car le système bonus-malus que nous connaissons dans les assurances de dommages matériels ne peut pas être appliqué tel quel au domaine de la santé. Les prestations personnelles incombent en général aux malades qui sont dans une situation déjà difficile sans cela. Il ne faut pas oublier non plus que les coûts qui pourraient résulter d'un moindre recours au système de la santé peuvent éventuellement largement dépasser les économies qu'il entraîne. Toutes ces mesures ne constituent évidemment pas la panacée*

à l'explosion des coûts et aux difficultés financières des caisses-maladie mais elles contribuent à décourager une demande superflue dans certains cas. Enfin, la participation personnelle en fonction du revenu (Borner u.A. 1977) constitue une idée très intéressante.

- *Le financement ne pose pas seulement le problème de la somme et de la modalité du paiement, mais aussi celui de savoir qui paie pour qui.* Cette question touche surtout aux problèmes de redistribution suivants:
 - o cotisations des hommes et cotisations des femmes,
 - o cotisations des célibataires ou des personnes sans enfant, cotisations des familles,
 - o cotisations des retraités, des invalides et des chômeurs,
 - o cotisations de certains groupes professionnels (indépendants, notamment paysans, étudiants, etc.).
- *Ces questions de redistribution doivent être réglées au niveau politique.* Du point de vue économique, on peut à la rigueur recommander, pour une meilleure transparence du système de la politique sociale, la prise en considération de la situation particulière de certains groupes de population en leur attribuant des transferts directs prélevés dans le domaine concerné de la politique sociale. Ceci comporterait des implications:
 - o On devrait conserver, dans la prévoyance maladie, le système de la cotisation individuelle. Une politique de la famille, par exemple, devrait être poursuivie par un développement approprié de l'allocation pour enfants.
 - o La charge spéciale représentée par les invalides, les personnes âgées et les chômeurs, devrait être couverte par une réalisation appropriée des prestations de chaque secteur respectif de la prévoyance sociale.
 - o L'aide accordée aux étudiants devrait ressortir d'un règlement de bourse, celle accordée aux paysans devrait relever de la politique agricole, etc.

- A côté de ces questions de financement se pose le problème particulier du *mode de facturation et de paiement*. Pour que la transparence et le contrôle des coûts prévalent, il faudrait que toutes les factures des médecins et des hôpitaux soient adressées aux malades, payées d'après le système du "tiers garant" et remboursées ensuite par la caisse concernée. Le fonctionnement rapide d'un tel système dépend uniquement d'une organisation appropriée et ne devrait donc pas poser de problème; pour des montants élevés toutefois, il faudrait envisager le système du "tiers payant", la facture devant cependant toujours être adressée au malade. Cette facturation devrait être claire et détaillée, c'est-à-dire qu'elle devrait mettre en évidence les postes du tarif et donner une description intégrale des prestations fournies et facturées.

IV Résumé

559 L'*objectif* premier des institutions de la santé est l'*assistance au malade*. Celle-ci englobe d'une part les prestations médicales et d'autre part la sécurité économique du malade. Parmi les problèmes fondamentaux de la santé, plusieurs résultent de la concurrence entre les moyens nécessaires à la satisfaction de ce besoin et ceux qui satisfont d'autres besoins fondamentaux de l'homme. Cette concurrence entre les différents besoins pour l'utilisation des ressources économiques disponibles est particulièrement sensible en situation de stagnation économique ou de faible croissance.

C'est particulièrement dans une telle situation que s'impose la *nécessité d'une utilisation rationnelle des ressources économiques disponibles*. Cela vaut d'autant plus en ce qui concerne la santé qu'en dehors du vieillissement de la population, il faut s'attendre à des hausses de coûts considérables, également indépendantes de l'évolution économique.

560 En fin de compte, l'exigence d'une *juste répartition* des coûts et des avantages se manifeste aussi dans le domaine de la santé. Les principaux problèmes de répartition se posent entre les différentes catégories de revenus, entre hommes et femmes, entre familles, célibataires et personnes sans enfants, entre les diverses classes d'âge ainsi que, finalement, entre les régions urbaines et rurales.

561 La *situation actuelle* du secteur de la santé en Suisse se caractérise par une *assistance que l'on peut considérer comme suffisante*. Un certain manque de coordination a même déjà entraîné l'apparition de surcapacités dans certains domaines, tandis que dans d'autres, tels que celui des personnes âgées et des maladies chroniques ou celui de la psychiatrie, les lacunes sont encore évidentes.

562 L'évolution récente a été marquée par *l'explosion des coûts*. La responsabilité du *niveau élevé des coûts* doit être imputée à l'imperfection des marchés, à l'absence de transparence ainsi qu'à l'insuffisance dans la rationalité de la gestion. Des réformes administratives et tarifaires permettraient d'éliminer très facilement cette dernière cause.

Les fortes hausses des coûts dépendent en majeure partie de phénomènes étrangers au domaine propre de la santé (hausse des prix et des salaires, croissance et vieillissement démographique, augmentation du nombre des accidents de circulation, détérioration de l'environnement biologique et social). Ces causes sont en partie inévitables et ne peuvent pas, de toute manière, être éliminées par des moyens propres au secteur de la santé. Une cause essentielle de l'explosion des coûts et, celle-là, propre au domaine de la santé, réside dans la priorité accordée à l'évolution et à l'application de la médecine de pointe, qui est extrêmement coûteuse. Il est toutefois improbable que l'on soit prêt à y renoncer. Dans ce domaine, il faudrait en tout cas tendre à réaliser une coordination stricte et une division du travail.

Le problème capital de l'avenir sera cependant celui de l'augmentation supplémentaire des coûts due au vieillissement de la population.

- 563 Le *financement* de la santé s'effectue aujourd'hui, à raison d'un tiers chacun, par les fonds des caisses-maladie, des collectivités publiques et des non-assurés et assurés privés.
- 564 *Les mesures* les plus importantes que le secteur doit envisager visent l'amélioration continue de l'offre médicale, bien qu'il ne reste que peu à faire à cet égard, et les coûts ou les hausses de coûts, ainsi que les demandes superflues. Tout en soulignant l'unité du secteur de la santé et la nécessité de coordination des différentes assurances sociales, assurances privées et des collectivités publiques, nous insistons sur le fait que la préoccupation principale est la *réforme du système des caisses-maladie*. L'unification, la transparence et une gestion rationnelle en sont les exigences principales. L'éventualité de certains élargissements des prestations, les questions concernant l'obligation d'assurance et le problème du financement sous forme de pourcentages du salaire restent des sujets de réflexion.
- 565 *L'importance quantitative du domaine de la santé*, illustrée par les 7 % du produit national brut qu'elle représente, dépasse ainsi nettement celle de l'AVS, comme celle du deuxième pilier de la prévoyance-vieillesse. A la grande différence du secteur de la prévoyance-vieillesse, celui de la santé ne consiste pas seulement en des transferts de revenus d'un groupe de la population à un autre, mais recourt à une utilisation d'une grande part des ressources économiques. Cela donne une indication de l'importance que l'on doit accorder à une réforme sérieuse du domaine de la santé, détachée de considérations sur les structures établies historiquement, et cela d'autant plus que l'on peut déjà prévoir un accroissement supplémentaire des charges pesant sur la collectivité dû au vieillissement de la population.