

Rédacteur invité de la rubrique « opinion »

Du magazine BILAN

De juin 1989 à juin 1993

TVA, l'occasion manquée!

PAR LUC WEBER



Luc Weber est professeur d'économie politique à l'Université de Genève.

L'impôt fédéral sur le chiffre d'affaires (icha) se trouve à nouveau au centre des discussions sur la réforme du régime financier de la Confédération qui expire à fin 1994. Introduit par une décision du Conseil fédéral du 29 juillet 1941, en pleine guerre, cet impôt est essentiel pour la Confédération puisqu'il lui assure plus du tiers de ses recettes fiscales. Pourtant, la nécessité de renouveler périodiquement le régime financier fédéral s'est avéré au fil du temps le mélodrame le plus frustrant de la politique nationale. Depuis 1948, tous les projets de réforme et d'ancrage définitif des principales sources de financement de la Confédération ont abouti à des révisions mineures, l'échec le plus cuisant étant sans doute le double rejet populaire de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 1977 et 1979.

Le Conseil fédéral vient d'opter pour une modernisation de l'icha, certes bienvenue, mais qui implique la renonciation au remplacement de cet impôt démodé sur les ventes par la TVA; et pourtant, la procédure de consultation avait réservé un accueil étonnamment favorable à cette dernière solution. Explicable par le climat de crainte paralysante qui s'est installé en matière de finances fédérales, cette décision timorée n'en est pas moins décevante. Même si toute réforme fiscale prend des dimensions éminemment politiques puisqu'elle entraîne inévitablement une modification de la répartition du fardeau fiscal entre les différents groupes de la population, deux raisons au moins plaident en faveur d'une révision beaucoup plus profonde.

En particulier, le projet néglige de corriger la dégradation, quasi unique parmi les pays de l'OCDE, du rapport entre impôts directs et impôts indirects. Or, le fait de n'avoir compté que sur la fiscalité directe et sur les cotisations sociales pour financer l'augmentation des tâches de l'Etat a deux inconvénients. Il en résulte d'une part une réduction de la capacité concurrentielle de l'économie suisse, dont le prix des produits a un contenu fiscal supérieur aux produits étrangers. Et d'autre part, cela encourage une démobilitation des travailleurs et des entrepreneurs, et explique en outre une évasion fiscale croissante. Le deuxième grief porte sur le

fait de corriger un impôt dont les inconvénients sont connus depuis longtemps. Certes, la taxe occulte sera éliminée, mais cette mesure est partiellement gommée par la décision d'englober les produits énergétiques, qu'il serait préférable d'imposer séparément du point de vue de la politique énergétique. De même, l'extension aux services — souhaitable pour tenir compte des habitudes de consommation actuelles — demeure partielle. De plus, les distorsions de concurrence qui résultent d'une différenciation arbitraire entre taux applicables

pour les ventes de gros et de détail subsistent. La seule alternative réaliste serait de passer à la TVA sur les biens et services de consommation, l'expérience accumulée en Europe ayant montré que cet impôt est fiable et susceptible de procurer des ressources très importantes avec un minimum de distorsions. Alors que la Suisse s'interroge à propos de son avenir européen, cette opportunité manquée de se rapprocher un peu de la Communauté est difficilement compréhensible.

En fait, le succès d'importantes réformes fiscales à l'étranger, comme l'évolution des esprits en Suisse, suggère, si on se laisse aller à rêver un peu, qu'une refonte de grande envergure du système fiscal suisse aurait pu réussir. Celle-ci pourrait s'inspirer du scénario suivant, que l'on pourrait parfaitement concevoir comme neutre du point de vue des recettes fiscales aux trois échelons de gouvernement: abandon de l'impôt fédéral direct sur les personnes physiques au profit exclusif des cantons et communes, mais exclusivité donnée à la Confédération de frapper le bénéfice des personnes morales pour couper court à la concurrence que se font les cantons; introduction au niveau fédéral d'une TVA limitée aux seules dépenses de consommation, mais frappant extensivement les services, y compris les banques; en contrepartie, suppression du droit de timbre sur toutes les opérations bancaires à court terme; délimitation de la participation cantonale aux recettes fédérales via l'effort de péréquation verticale. Est-on vraiment certain qu'un tel projet, qui clarifierait les compétences et éliminerait bien des inconvénients du système actuel, susciterait beaucoup plus d'opposition?

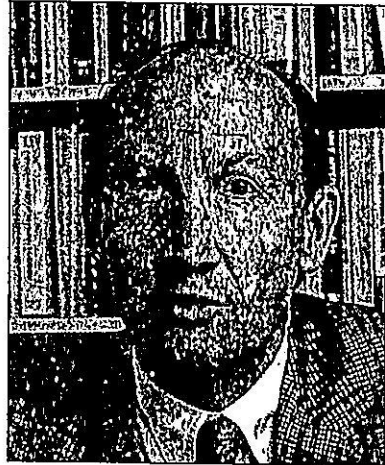
Le faux pas de la BNS

PAR LUC WEBER

Depuis le début de 1989, trois indicateurs économiques s'affolent: le renchérissement est reparti, les taux d'intérêt, en particulier ceux à court terme et hypothécaires, augmentent rapidement et le franc suisse s'est nettement affaibli, notamment par rapport à des monnaies de second plan. Du point de vue de la politique économique, il est troublant de constater que ces trois variables sont toutes sous la haute surveillance de la Banque nationale suisse (BNS). Notre banque centrale aurait-elle failli? Celle-ci s'était pourtant forgé une solide réputation pour son action dans un secteur frappé par de profonds renversements de tendance, voire des crises, et dont les règles du jeu ont été bouleversées en 1973 par le passage, imposé par les événements, à des taux de change flottants. Certes, certains observateurs estiment qu'elle a agi trop rigide durant les premières années de ce nouveau régime, ce qui aurait renforcé la récession de 1975, puis provoqué en 1978 une vague inquiétante de spéculation à la hausse sur le franc suisse. Mais le calme relatif de ces dix dernières années suscitait la confiance. Puis, soudain, c'est le faux pas!

Des facteurs hors de portée de la politique monétaire y ont contribué. Néanmoins, les observateurs s'accordent à dire que son origine est essentiellement monétaire, et que le déclin provient de changements de nature institutionnelle et technique. La BNS a en effet introduit le 1^{er} janvier 1988 une nouvelle réglementation sur la liquidité des banques, qui fait désormais porter la prescription sur la liquidité moyenne sur une période mensuelle (et non au dernier jour du mois). Simultanément, un nouveau système électronique pour les règlements interbancaires a été introduit.

Bien qu'incertaine sur les effets de ces deux mesures, la BNS n'avait pas imaginé qu'elles provoqueraient une chute brutale de la demande de monnaie de la part des banques: les liquidités qu'elles détiennent en compte de virement auprès de l'institut d'émission ont en effet diminué de plus de 60% entre la fin de 1987 et celle de 1988! De ce fait, la BNS a été privée une année durant au moins d'une information fiable sur la variable qu'elle privilégie pour conduire sa politique, soit la monnaie de



Luc Weber est professeur d'économie politique à l'Université de Genève.

banque centrale, qui comprend en outre les billets en circulation. La conséquence en a été d'autant plus lourde que ce changement a succédé au krach boursier d'octobre 1987, qui avait incité la BNS, à l'instar des autres banques centrales, à approvisionner très largement l'économie en moyens de paiement, pour éviter qu'il ne se transforme en crise économique. Forte de son expérience d'une politique monétaire axée sur la croissance de la monnaie de banque centrale, la BNS a interprété la diminution de cette dernière comme le signe d'une politique trop res-

trictive, ce qu'elle voulait précisément éviter dans le contexte économique du moment. Or, en réalité, c'est exactement le contraire qui se produisait. Pouvant satisfaire les nouvelles prescriptions avec moins de liquidités, les banques ont profité de leurs réserves redondantes pour accroître leurs crédits au-delà de ce qui aurait été souhaitable du point de vue de la conjoncture. Et pourtant, des indicateurs comme la forte accélération de la demande de billets ou d'autres définitions de la masse monétaire telle que M1 auraient dû — semble-t-il — alerter la BNS sur son erreur d'appréciation.

Dès qu'elle s'en est cependant rendu compte, vers la fin de 1988, la BNS a engagé une politique d'autant plus restrictive qu'elle est tardive. Elle l'a annoncée en fixant pour 1989 un objectif de croissance de la monnaie de banque centrale de 2%, alors que l'on peut s'attendre à une croissance du produit national nominal de 4 à 5%. Si l'excès de liquidités en voie d'être résorbé explique la faiblesse, vraisemblablement passagère, du franc suisse, il provoquera une augmentation plus durable du renchérissement, jusqu'à ce que le resserrement monétaire en cours produise ses effets. On peut cependant craindre que la force du coup de frein, qui s'est déjà traduite par la très forte hausse des taux d'intérêt à court terme, ne coupe par trop l'élan de l'économie suisse et en particulier de l'investissement, qui est capital pour le maintien de la capacité concurrentielle de notre économie sur la scène internationale.

Le paradoxe dans cette malheureuse affaire, c'est que la BNS a introduit ces nouvelles dispositions en matière de liquidités des banques précisément pour pouvoir mieux contrôler la croissance monétaire!

Nécessaire ralentissement

PAR LUC WEBER

Depuis une année, l'inflation s'est nettement accélérée en Suisse comme dans l'ensemble des pays industrialisés. Le phénomène semble cependant avoir particulièrement frappé les esprits dans notre pays. On le doit sans doute à sa soudaineté, qui fait suite à trois années de quasi-stabilité, et surtout, à la hausse brutale et concomitante des taux d'intérêt qui a frappé les prêts à court et moyen terme et hypothécaires.

Le renchérissement mérite d'être pris très au sérieux pour deux raisons au moins. D'une part, l'expérience coûteuse qu'en font de nombreux pays montre qu'au-delà d'un certain taux le mouvement s'auto-alimente parce qu'il est lui-même à l'origine d'augmentations de prix compensatoires tels que l'adaptation des salaires ou des tarifs publics. Plus grave encore, dès qu'une hausse anormale des prix est anticipée, les individus et les entreprises s'efforcent de s'en protéger en privilégiant des dépenses portant sur des biens matériels susceptibles de dégager d'importantes plus-values en cas d'inflation, tels que les biens immobiliers. D'autre part, l'inflation opère de façon sournoise une redistribution de revenus et de fortune des créanciers vers les débiteurs, et des individus qui touchent des revenus fixes (rentiers) vers ceux qui jouissent de revenus indexés (salariés). Heureusement, la redistribution provoquée par la progression à froid des contribuables en faveur de l'Etat a maintenant été en grande partie éliminée.

Inversement, une baisse du niveau général des prix n'est pas souhaitable: comme les prix et les salaires ne sont que très peu flexibles à la baisse, celle-ci serait inmanquablement le reflet d'une insuffisance de la demande, source de chômage, et d'une sous-utilisation des capacités productives créées antérieurement grâce à de coûteux investissements.

Ainsi, le chemin que doit emprunter le niveau des prix est particulièrement étroit et escarpé. Les responsables de la politique conjoncturelle le savent bien et disposent des instruments d'action adéquats. On est donc en droit de se demander pourquoi la plus longue période d'expansion de l'après-guerre donne aussi subitement des signes d'emballement. La raison principale est à chercher dans l'approvisionnement monétaire trop généreux de-



Luc Weber est professeur d'économie politique à l'Université de Genève

puis le krach d'octobre 1987 et durant 1988, qui a indûment stimulé l'activité économique intérieure. Cette abondance de liquidités a par ailleurs contribué à une dépréciation sensible du franc suisse, stimulante pour les exportations, ce qui a encore accru le recours à un appareil de production déjà totalement mobilisé. Du côté de l'offre, l'extrême tension qui règne sur le marché du travail a provoqué une hausse plus rapide des salaires. De plus, les hausses, après plusieurs années de baisse, des prix du pétrole, de même que la reprise généralisée de l'inflation chez les partenaires commerciaux, ont été la source d'une infla-

tion importée, dont les effets ont été renforcés par la faiblesse du franc suisse.

Toutes les prévisions convergent pour annoncer une inflation de 3,5 à 4% d'ici à la fin de l'année et une stabilisation à ce niveau, voire un léger repli l'an prochain. Bien que l'augmentation récente des taux d'intérêt hypothécaires ne se soit encore que très partiellement répercutée sur le niveau des prix, le rythme de hausse préoccupant des six premiers mois de l'année ne se poursuivra donc vraisemblablement pas. La politique monétaire très restrictive de la Banque nationale suisse depuis la fin de 1988 a en effet commencé à porter ses fruits. De son côté, le franc suisse s'est déjà un peu repris et la forte hausse des taux d'intérêt ne manquera pas de freiner l'activité économique. Ce coup de frein frappera malheureusement d'abord le secteur des investissements, vital pour la Suisse tant du point de vue de sa capacité compétitive que pour le cadre de vie de la population (logement). Il faut donc espérer que la Banque nationale saura desserrer l'étreinte assez tôt pour ne pas transformer ce nécessaire ralentissement en récession.

Il convient également de suivre avec attention le comportement des collectivités publiques, dont on sait qu'elles ont la fâcheuse tendance de mal répondre aux exigences de la conjoncture. On peut notamment craindre que les rentrées fiscales abondantes résultant de la haute conjoncture de 1988 et 1989 poussent les élus du peuple dans une boulimie de dépenses. Les efforts de stabilisation de la Banque nationale n'en seraient alors rendus que plus difficiles.

La fin du pain blanc

PAR LUC WEBER

Le «Wall Street Journal», dont la réputation n'est plus à faire dans les milieux d'affaires américains, a récemment publié en première page un reportage étonnamment sombre sur la Suisse. Cet article n'est pas passé inaperçu aux Etats-Unis, à tel point qu'une personnalité américaine qui connaît bien notre pays craignait qu'il n'ait des conséquences fâcheuses.

En bref, l'article se plaît à démontrer que l'image idyllique que les Américains se font de la Suisse perd actuellement sa raison d'être, le pays étant depuis quelques années en butte à des difficultés et à des tensions qui laissent mal augurer de son avenir. Le reporter en fournit pour preuve le taux record d'individus atteints du sida, les manifestations violentes de Zurich, ou encore l'inclination récente de notre pays à fléchir devant les pressions étrangères réclamant une plus grande assistance légale dans la poursuite des criminels en col blanc. Enfin, il décèle un affaiblissement économique croissant dont témoigneraient un déficit commercial par tête supérieur à celui des Etats-Unis, une baisse du franc suisse et l'implantation massive des entreprises suisses à l'étranger, attribuée directement à la volonté d'échapper à l'isolement imposé par l'Europe de 1992.

Il ne m'appartient pas de discuter les arguments de ce journaliste: la communauté suisse vivant aux Etats-Unis s'en est déjà chargée, suivant un réflexe de défense bien compréhensif. De telles critiques constituent pourtant une excellente occasion de procéder à une auto-évaluation. En effet, même si les faits sont rapportés dans ce cas avec un manque de discernement évident et une tournure dramatique que rien ne justifie, il est parfaitement vrai que la Suisse est entrée, au milieu des années septante, dans une phase délicate de son histoire.

Après avoir connu une période particulièrement faste au sortir de la guerre, qui a valu à sa population d'atteindre un des plus hauts niveaux de vie du monde, la Suisse a été fortement secouée par les soubresauts de l'économie mondiale (inflation, changes flottants, crise pétrolière et profonde récession). Depuis, l'économie mondiale a en grande partie retrouvé son essor d'antan, et la Suisse s'est également bien reprise, ce qui n'a cependant



Luc Weber est professeur d'économie politique à l'université de Genève

pas été sans coûts d'adaptation importants. Toutefois, l'environnement économique et politique mondial continue à se transformer à un rythme qui va en s'accéléralant, et le problème des grands déséquilibres planétaires demeure entier. Dans ces conditions, on peut sans risque affirmer que la capacité d'adaptation de la Suisse va encore être soumise à rude épreuve. Sur le plan économique plus particulièrement, deux faits joueront un rôle déterminant sur la capacité de notre pays de maintenir son enviable position.

Tout d'abord, le développement des technologies de pointe, dans le domaine industriel comme dans celui de la finance, ne dépend plus comme auparavant principalement du savoir-faire des hommes, mais requiert des équipements extrêmement lourds et l'engagement d'équipes de recherche très importantes et qualifiées, ce qui n'est plus à la portée financière d'une entreprise, et même parfois de nations. La Suisse ne peut donc plus qu'espérer pouvoir participer à ces innovations qui vont révolutionner d'innombrables activités, des produits et des services. Plus que jamais, elle devra donc se concentrer sur la qualité de ses prestations et sur les produits spécialisés répondant à des besoins particuliers ne pouvant pas être satisfaits par des productions de masse.

Ensuite, la tendance actuelle à une division du monde en blocs économiques, qui tout à la fois se livrent une concurrence sans précédent et gagnent à commercer les uns avec les autres, et tout particulièrement la perspective du marché libre européen, constituent pour la Suisse un immense facteur d'incertitude. D'une part, il rend ce petit pays particulièrement ouvert sur le monde beaucoup plus vulnérable aux tensions politiques ou aux ruptures d'équilibres économiques internationaux. D'autre part, le fait de n'être formellement membre d'aucun bloc peut offrir à la Suisse de nouvelles et importantes opportunités économiques et politiques.

La position tout en nuances prise par notre gouvernement face à l'Europe est donc raisonnable, mais elle ne donne pas d'autre alternative au pays que d'accepter le défi de continuer à compter exclusivement sur lui-même pour assurer le bien-être de sa population. Si cette critique venant de New York pouvait donner un coup de fouet à la fierté suisse, elle s'avérerait en fin de compte plutôt bénéfique.

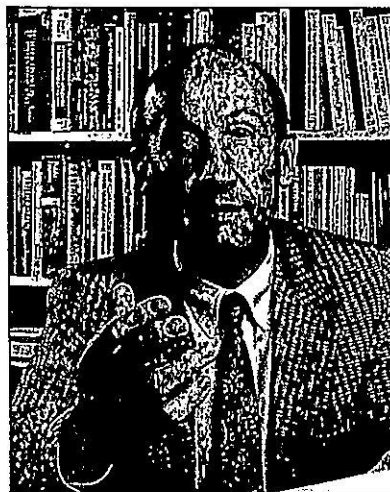
La formation d'abord

PAR LUC WEBER

La Suisse conservera-t-elle encore longtemps sa place parmi les pays les plus riches du monde? Telle est sans doute la question économique et sociale la plus pertinente du moment. Nombreux sont ceux qui l'abordent dans une perspective avant tout suisse, ce qui les amène, selon leur tempérament, à être (trop) pessimistes ou (trop) confiants. Certes, l'avenir de la Suisse dépendra pour beaucoup des effets de la mondialisation actuelle des économies et du devenir effectif de la Communauté européenne. Mais l'examen des problèmes rencontrés à l'étranger est aussi très utile, car il permet de mieux situer nos propres forces et faiblesses.

Par exemple, n'est-il pas instructif de constater que l'une des causes majeures de l'affaiblissement en cours de la capacité concurrentielle de la nation la plus puissante du monde, les Etats-Unis, réside dans la qualification globalement médiocre de sa main-d'œuvre? Cela peut surprendre celui qui ne voit des Etats-Unis que leurs premières en matière scientifique, spatiale, en technologie de l'information et en médecine. Et pourtant, les lacunes de la formation sont une réalité largement admise dans le pays même. Elles ont fait l'objet de rapports officiels circonstanciés et ont conduit les Japonais à prier le Gouvernement américain de faire des efforts dans ce domaine, afin de réduire l'énorme déséquilibre de leurs échanges commerciaux.

Le piètre niveau de formation de la population américaine tient en premier lieu à la grande médiocrité de l'instruction obligatoire et secondaire, que l'on attribue à un corps enseignant mal payé, aux différences sociales extrêmes, aux conflits raciaux et enfin à la conviction que les enfants ne doivent pas être bousculés. Les chiffres sont trompeurs, car si 50% des jeunes poursuivent des études postsecondaires dans des collèges, ils n'y acquièrent souvent qu'une formation générale. Quant à la réputation justifiée des universités, elle est fondée sur un nombre relativement limité d'établissements et repose principalement sur leurs programmes d'études postgrades. En outre, l'apprentissage d'un métier n'est pas aussi développé qu'en



Luc Weber est professeur d'économie politique à l'Université de Genève.

Suisse: l'employé de banque préposé au guichet sera formé en un temps record par l'employeur pour la fonction qui lui est assignée et rien d'autre. Et enfin, même si les Etats-Unis attirent de nombreux cerveaux étrangers, ils sont d'abord la terre d'asile de millions d'individus sans qualification. L'économie américaine s'est adaptée à cet état de fait, en poussant la division et la spécialisation du travail bien au-delà de ce que connaît l'Europe. Pour compenser cette médiocre formation, les entreprises ont mis en place une gamme de procédures précises et rigides qui nuit à la qualité du travail. D'autre part, la faible autonomie professionnelle est source de lenteurs et d'erreurs, et l'économie privée n'échappe pas aux lourdeurs administratives. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les gains en matière de productivité du travail soient faibles, que les produits américains, mis à part quelques secteurs privilégiés, supportent mal la comparaison avec ceux du Japon ou d'Europe et que les secteurs de pointe se plaignent de manquer de spécialistes alors qu'il y a plus de six millions de sans-emploi.

La Suisse jouit dans l'ensemble d'une main-d'œuvre qualifiée. Mais le fait que l'économie américaine, récemment si outrageusement puissante, puisse marquer des signes évidents de faiblesse à cause du bas niveau de sa main-d'œuvre devrait faire réfléchir. Contrairement aux Etats-Unis qui jouissent d'une dotation en richesses naturelles unique au monde, la Suisse ne dispose pas d'autre matière première que son capital humain. La mise en valeur de celui-ci par la formation — l'économiste parle d'investissement en capital humain — constitue donc, avec l'investissement, le seul garant du maintien de la capacité concurrentielle du pays. En fait-on assez? A voir le manque d'ouvriers et d'employés qualifiés ainsi que les difficultés que rencontrent les entreprises, les collectivités publiques et les universités pour recruter des personnes hautement qualifiées, apparemment pas! L'alternative est alors claire: si la Suisse veut maintenir son enviable position sans recourir massivement à la main-d'œuvre qualifiée étrangère, elle doit donner la priorité absolue à la formation à tous les niveaux.

Touche pas à mon fisc!

PAR LUC WEBER

De toutes les institutions créées par l'homme, les systèmes fiscaux passent traditionnellement pour être les plus immuables. Or cette décennie a été l'objet d'une vague de réformes sans précédent, qui a commencé en 1981 aux Etats-Unis par une profonde révision de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Cette soudaine flexibilité des systèmes fiscaux n'est pas le fruit du hasard. Elle résulte d'une réaction politique devant la situation économique troublée des années septante. Cette réaction n'a pas eu les effets escomptés. D'une part, contrairement aux grands espoirs des années soixante, la politique conjoncturelle consistant à réguler la demande pour la faire coïncider avec l'offre potentielle n'a pas permis d'éliminer les fluctuations économiques. Pis, elle a même contribué à généraliser l'impasse budgétaire. D'autre part, il semble bien — mais cela n'est pas facile à prouver — que les énormes efforts de redistribution des revenus en faveur de certains groupes de personnes ou de branches économiques, et notamment le développement de la sécurité sociale, ont eu des effets secondaires néfastes sur le dynamisme des individus et entrepreneurs.

Dès lors, il est apparu beaucoup plus important d'axer la politique économique à long terme sur la croissance de l'offre. Même si la fiscalité ne peut pas vraiment y contribuer activement, il s'est avéré nécessaire d'améliorer l'efficacité des systèmes fiscaux afin de les rendre plus aptes à financer le niveau des prestations publiques exigé par les sociétés modernes, cela sans provoquer d'inflation et sans décourager les agents économiques.

Ce dernier objectif explique pourquoi les réformes ont d'abord porté sur une réduction de la charge fiscale générale, et en particulier sur l'imposition des personnes physiques. La palme de la réforme la plus drastique revient aux Etats-Unis, qui ont abaissé le taux d'imposition de la tranche la plus élevée des revenus de plus de moitié. Afin de réduire encore plus l'effet dissuasif issu de la progressivité de cet impôt, les barèmes ont été simplifiés par une réduction très importante du nombre de tranches. (La multiplication des tranches dans le do-



Luc Weber est professeur d'économie politique à l'Université de Genève.

maine des revenus faibles et moyens a pour effet de rendre l'impôt particulièrement progressif pour ces revenus.) Enfin, on s'est efforcé d'élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu en l'épurant. Avec le temps, de nombreuses clauses particulières avaient en effet été introduites dans le dessein de privilégier des groupes donnés de contribuables, par un traitement particulier de leurs revenus ou par des déductions spéciales.

Bien que moins marquée, une deuxième tendance a consisté à accroître l'imposition sur les ven-

tes. La taxe sur la valeur ajoutée constitue notamment un autre moyen de frapper les revenus produits par l'activité économique. La TVA a l'avantage d'être moins contournable par l'évasion et moins dissuasive sur le comportement économique, et d'avoir même un effet favorable dans la mesure où elle encourage l'épargne. Quant à l'imposition des sociétés, elle a fait l'objet de beaucoup d'attention sans qu'une tendance claire puisse cependant être décelée.

Il est évidemment trop tôt pour évaluer les effets durables de ces réformes. Si l'on considère les Etats-Unis, il semble indéniable qu'elles ont contribué à l'essor actuel de l'économie américaine; toutefois, les gros déséquilibres du budget fédéral et de la balance des paiements courants, ainsi que l'accroissement de la misère d'une frange non négligeable de la population, en montrent les limites.

Et la Suisse? De toute évidence, elle n'a pas été touchée par cette vague, puisque ses autorités planchent sur des réformes mineures. Il est vrai que par le passé elle a très souvent bénéficié de son insensibilité aux modes. Mais on peut se demander si la conjonction d'un alourdissement record de la charge fiscale au cours de ces trente dernières années et d'un système fiscal vieilli ne va pas la pénaliser à un moment où son avantage concurrentiel tend plutôt à s'amenuiser et où la transformation des rapports de force à l'échelle mondiale la rend plus vulnérable. Une prise de conscience et un changement d'attitude général à l'égard du régime fiscal semblent donc s'imposer.

L'Est demande Hercule

PAR LUC WEBER

Dans tous ces traditionnels bilans de fin d'année, l'effondrement du système communiste figurera comme l'événement majeur de l'après-guerre. Parce que chargée d'une très grande émotion, la brèche apparemment inexorable ouverte en faveur de la restauration des libertés fondamentales fait cependant par trop oublier que le succès de l'entreprise dépendra avant tout de l'aptitude des pays de l'Est à réformer leur système économique. Au risque de passer pour un rabat-joie, l'économiste se doit de rappeler sans cesse que les mécanismes économiques et le comportement des individus ont une force implacable qui, à l'instar des lois de la nature, s'imposeront toujours à la réalité.

La perestroïka entamée sous l'impulsion de Gorbatchev ainsi que l'effet multiplicateur qu'elle a eue sur certains pays de l'Est en sont le meilleur exemple, suscités qu'ils furent par l'incapacité des économies à satisfaire les besoins élémentaires de la population tout en maintenant une politique de puissance.

Les causes de cet échec sont multiples. La plus fondamentale réside dans l'inaptitude du système de planification centralisée de commander autoritairement une économie nationale dont le développement ne reposait plus, comme après la guerre, sur la production de charbon, d'acier, d'énergie, de machines-outils et la construction d'infrastructures, mais sur la demande presque illimitée de biens et de services nécessaires à la production et exigés par les consommateurs. Comment a-t-on pu espérer qu'un bureau de planification centralisé puisse déterminer la quantité optimale pour chaque bien et service tout en émettant et en faisant respecter les signaux adressés aux producteurs et consommateurs au moyen de subventions ou d'impôts? La deuxième carence, tout aussi fatale, tient au système de rémunération des salariés et des patrons qui est, parce qu'on l'avait cru plus équitable, totalement déconnecté de la performance. Faute d'avoir une rémunération correspondant à leur travail, les agents économiques adaptent donc leur engagement à leur rémunération. Cela dit, les économistes sont beaucoup plus empruntés, voire démunis, lorsqu'il s'agit de formuler des recommandations sur la marche à suivre. Pour



Luc Weber est professeur d'économie politique à l'Université de Genève.

différentes raisons. La première tient au gigantesque écart entre les institutions économiques occidentales et celle de l'Est. Tout l'édifice économique oriental est fondé sur les seules quantités au lieu des valeurs; les notions d'Etat et de déficit public n'y ont guère de signification en raison de la propriété publique de la majorité des moyens de production, et les systèmes fiscal, bancaire et financier y sont quasi inexistantes.

La seconde raison a trait à l'environnement socio-économique. La pertinence et la rapidité avec la-

quelle un système alternatif d'économie de marché pourra être créé dépendra de façon déterminante de la volonté politique des gouvernants, et dans une mesure croissante du peuple, puisque celui-ci recouvre progressivement ses droits politiques. Le succès dépendra de la patience dont sauront faire preuve les populations et de leur réaction à l'importante redistribution des avantages matériels et intangibles qui résultera des changements inévitables de statut des uns et des autres. De plus, il n'est pas du tout certain que l'espoir d'un renouveau suffira à inciter les citoyens à renoncer à leur attitude minimaliste à l'égard du travail et d'assisté à l'égard de l'Etat. De lourdes inconnues pèsent donc sur la phase de transition vers une économie de marché à l'occidentale. Quel est le prix que les sociétés seront prêtes à payer en termes d'inégalités accrues pour gagner en efficacité? Quelle part du processus économique faut-il laisser sous l'égide de l'Etat? Quel sera le rythme de transformation? Une exécution rapide serait encore le meilleur garant du succès de cette révolution. Les tâtonnements et l'incompétence provoqueront des gaspillages importants, mais ceux-ci devraient s'avérer inférieurs à ceux qui seraient provoqués par des réformes trop timides et partielles.

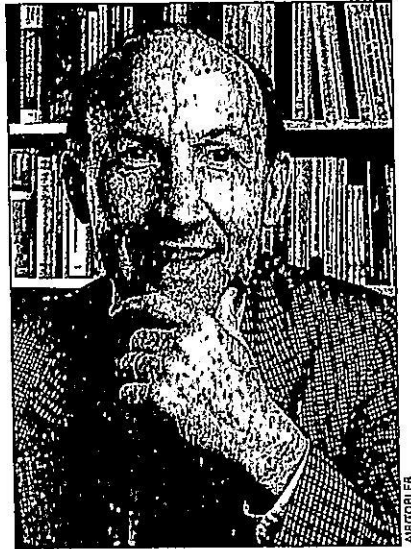
Quoi qu'il en soit, le succès paraît impossible sans une aide extérieure substantielle sur les plans financier, industriel et du savoir-faire. Après avoir souhaité, sans oser y croire, que de tels développements finiraient par se produire, il est donc à espérer que les pays occidentaux, et en particulier l'Europe (y compris la Suisse!) sauront montrer l'exemple et seront disposés à faire les sacrifices financiers nécessaires.

Des droits dépassés

PAR LUC WEBER

Depuis plusieurs années, l'aménagement des droits de timbre fédéraux qui frappent l'émission ainsi que la négociation de toute une gamme de papiers-valeurs suisses et étrangers font l'objet d'un intense bras de fer entre les milieux financiers et le Conseil fédéral. Le retour à quelques principes simples de théorie fiscale montre que ce débat est dépassé dans un système fiscal moderne. On considère comme «bon» un système fiscal dont la préoccupation principale porte sur la répartition de l'impôt entre les citoyens, que l'on souhaite équitable; il convient pour cela de frapper chacun selon sa capacité économique, capacité qui dépend de son revenu, de sa consommation ou encore de sa fortune, et a fortiori d'une combinaison de ces trois indicateurs. Deuxièmement, les impôts devraient influencer le moins possible les choix économiques. Troisièmement, leur rendement devrait être élevé, eu égard aux coûts de perception. Enfin, ils devraient être compatibles sur le plan international. Cela dit, l'analyse économique nous montre aussi qu'un impôt, quel qu'il soit, ne peut en fin de compte frapper que des personnes; et elle indique d'autre part que le contribuable légalement tenu de s'acquitter de l'impôt peut très souvent le répercuter sur d'autres contribuables.

Pourquoi ce rappel de principes? Parce qu'il montre que la théorie économique ne justifie guère les droits de timbre. En fait, le seul argument de poids en leur faveur est qu'ils ont fourni à la Confédération une source financière en pleine croissance de 1979 à 1987. Argument fort, mais qui fait peu de cas de la déréglementation et de la globalisation galopantes des marchés financiers internationaux. Certes, de multiples raisons expliquent la baisse d'attrait de la place financière suisse, mais il serait dangereux d'ignorer que les droits de timbre contribuent au déplacement à l'étranger, et au non-développement en Suisse, d'une part croissante d'opérations. On sait que de nombreux pays, et non des moindres, comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne, ont, ou vont fortement réduire, voire entièrement abolir ce type d'impôts. Et puis, ces droits ont empêché la création, pourtant si souhaitable, d'un marché monétaire en Suisse. Contrairement à l'alcool ou au tabac, qui sont également grevés



Luc Weber est professeur d'économie politique à l'Université de Genève.

d'un impôt semblable, les transactions financières sont en effet extrêmement sensibles à leur coût. C'est pourquoi, depuis que les marchés étrangers se sont mis à offrir des prestations analogues à celles de la Suisse en matière de produits, de compétence et de sécurité, le coût supplémentaire imposé par les droits de timbre joue un rôle de repoussoir important. En clair, les impôts suisses sur les transactions financières sont devenus dépassés sur le plan international.

On peut également s'interroger sur l'intérêt économique réel de la volonté politique visant à frapper les clients des banques, voire les banques elles-mêmes. Il est en effet

illusoire de penser que les banques, en tant qu'institutions, peuvent payer des impôts, car (pardonnez cette comparaison!), de même que l'impôt sur les chiens est nécessairement payé par leurs propriétaires, le droit de timbre est nécessairement répercuté sur des personnes, soit en grande partie sur les clients des banques. Ce qui revient à frapper par une voie détournée une nouvelle fois la fortune et son produit. Or, si l'on désire politiquement grever plus lourdement cette catégorie de contribuables, il serait beaucoup moins dissuasif de le faire directement par une imposition plus stricte du revenu et, mieux encore, par un alourdissement de l'impôt sur la consommation. De plus, il serait plus important de remplacer le système actuel de l'imposition des sociétés, qui est sans raison plutôt favorable aux banques, par une meilleure imposition des bénéfices. Tout concourt à miner l'avantage concurrentiel des institutions financières suisses, l'amélioration des conditions politiques et de la concurrence à l'étranger au même titre que les lenteurs d'adaptation du système bancaire et financier suisse: forte cartellisation, vétusté des institutions boursières et carences en personnel très qualifié. Mais il n'est pas raisonnable de s'appuyer sur ces arguments pour justifier un combat retardateur à seule fin de défendre des principes qui s'avèrent erronés à l'examen. La période difficile dans laquelle la Suisse est entrée depuis quelques années exige de favoriser la compétitivité internationale de tous les secteurs économiques. Cela s'impose d'autant plus que la compensation des pertes ne poserait pas de problème si l'on entamait enfin une véritable révision du système fiscal.

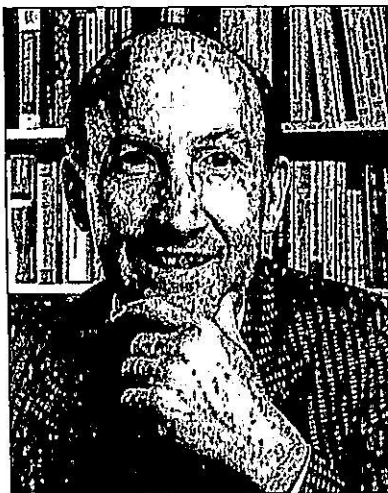
Le refus, luxe trop cher

PAR LUC WEBER

Lorsqu'en 2050 l'historien se penchera sur la Suisse, le début de la décennie 1990 lui apparaîtra crucial. Les bouleversements accélérés qui se produisent à l'échelle mondiale, et en particulier européenne, sur les plans politique, institutionnel, économique et financier exigent en effet des autorités fédérales, et en dernier ressort du peuple suisse, beaucoup de clairvoyance et le courage de prendre des décisions d'une portée comparable à celles prises par leurs ancêtres de 1848. Jamais en temps de paix la Suisse n'a été confrontée à une alternative aussi brûlante: accepter de perdre un peu de sa souveraineté pour négocier l'avenir avec plus de sécurité ou prendre le risque de défendre seule sa position face à un environnement irrité de la voir inlassablement invoquer sa particularité.

L'enjeu de loin le plus important est évidemment l'intégration européenne qui, après un quart de siècle d'atermoiements, connaît depuis cinq ans une nouvelle dynamique. Issue de la volonté de la Communauté des Douze de créer un marché unique, cette dernière se voit renforcée depuis peu par l'ouverture de négociations avec les pays de l'AELE en vue de créer un grand espace économique européen, voire de réaliser la vision gaulloise d'une Europe de l'Atlantique à l'Oural. Si la prudence de la Suisse à l'égard de la Communauté pouvait se justifier jusqu'à maintenant afin de préserver son indépendance politique et sa position mondialiste, elle n'est plus défendable lorsque l'effort d'intégration gagne l'Europe tout entière. La simultanéité des négociations CEE-AELE et de la volonté d'une ouverture à l'Est, auxquelles s'ajoute le problème allemand, constitue au contraire pour la Suisse une occasion unique de reprendre l'initiative en matière d'intégration, d'autant plus que le contexte devrait forcer la CEE à faire preuve de souplesse afin d'exploiter la chance historique de promouvoir une intégration en douceur de toute l'Europe.

Mais la Suisse est bousculée sur deux autres plans au moins. D'une part, l'élargissement des négociations tarifaires sous l'égide du GATT aux secteurs de l'agriculture et des services place tout d'un coup la Suisse, jusqu'ici championne du libre-échange industriel, dans le camp des



Luc Weber est professeur d'économie politique à l'Université de Genève.

pays les plus protectionnistes. D'autre part, l'évolution et les soubresauts des marchés monétaire et financier ont contribué à faire perdre à la Suisse une grande partie de son indépendance dans ces domaines. D'où la décision de reprendre en toute urgence l'examen de l'adhésion au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale, voire même d'un rapprochement avec le Serpent monétaire européen.

Ce mouvement de transformation exige une nouvelle attitude. Dans l'ensemble, l'économie a bien réagi, que cela soit par dynamisme

naturel ou par crainte d'être enfermée. On ne peut en revanche pas en dire autant des milieux politiques et du peuple, qui donnent l'impression de se complaire dans une position d'attentisme, voire de franche indifférence et d'hostilité. La prospérité et le haut degré de protection atteint ont atrophié le sens de la perception politique des changements ainsi que toute vision à long terme. Et focalisé le débat politique sur les propositions les plus extrêmes, ou alors sur les sujets les plus mineurs.

Or, si la Suisse pouvait encore «s'offrir» le luxe de refuser l'adhésion à l'ONU, qui n'engendrait pas de conséquences matérielles, il n'en va pas de même avec l'intégration européenne. Pour y participer, il va falloir faire des sacrifices. Il faudra accepter une limitation de droits politiques propres à notre démocratie directe et normaliser de nombreuses lois et règlements. Mais cela paraît tout de même modéré par rapport aux sacrifices combien plus lourds auxquels il faudrait consentir si la Suisse se décidait à affronter les grands blocs économiques toute seule. Certes, on ne peut pas exclure qu'une Suisse détachée de toute alliance contraignante devienne un havre de paix recherché du monde entier. Mais on doit bien se rendre compte qu'abandonnée à son sort, elle risque davantage d'être chahutée par les événements mondiaux et tirillée par les régionalismes centrifuges.

Il est donc vital de réaliser qu'un vent nouveau souffle sur le monde et la position que la Suisse y occupe. Le Conseil fédéral l'a réalisé, très tardivement. A lui maintenant de créer une dynamique politique à la mesure des nouvelles orientations à prendre.

L'embrouille hypothécaire

PAR LUC WEBER

La forte résurgence de l'inflation et les trois hausses successives des taux d'intérêt hypothécaires ont fortement secoué l'opinion publique suisse et continueront à le faire. Même si d'autres variables économiques revêtent plus d'importance pour le niveau de vie de la population, les taux hypothécaires deviennent périodiquement un sujet politiquement brûlant; depuis 1972, leur hausse a été érigée comme la condition nécessaire aux augmentations de loyer par un arrêté fédéral visant à éviter des abus dans le secteur locatif. Comme le logement constitue une charge de plus en plus difficile à supporter pour certaines catégories de la population, on comprend aisément qu'il soit devenu objet d'un activisme politique et réglementaire. Malheureusement pour le malade, chacun s'accorde à constater que les mesures prises n'atteignent pas leur but. Dans le cas d'espèce de la justification légale d'une hausse de loyer fondée sur l'évolution des taux hypothécaires, il ne s'agit à l'évidence que d'un traitement de symptôme. Si celui-ci peut donner l'illusion d'un effet apaisant lorsque les taux sont stables ou en baisse parce qu'il fait largement barrage contre des hausses de loyer, il devient subitement un détonateur puissant lorsque les taux sont à la hausse, car il bénit des augmentations de loyer en relation étroite avec celle des taux. Le fait qu'une loi, même inspirée d'une préoccupation parfaitement fondée, puisse rater sa cible, ou avoir des effets pervers, n'est de loin pas un fait unique. Il se produit même très fréquemment lorsque le législateur agit avant tout en fonction de ses impressions et des pressions qu'il subit, sans porter une attention suffisante aux mécanismes économiques qui agissent dans l'ombre, en force.

Le problème soulevé par le blanc-seing que cet arrêté donne pour des hausses de loyer en cas de majoration des taux hypothécaires prend actuellement une dimension particulièrement aiguë. Car la Banque nationale suisse conduit depuis la deuxième moitié de 1988 une politique monétaire restrictive afin de lutter contre un début d'emballement de l'économie suisse, cause de la forte résurgence de l'inflation. Assumant pleinement sa responsabilité de principale garante de la stabilité des prix, la BNS a restreint sa création monétaire, ce qui a entraîné une hausse massive des taux d'intérêt qui doit commencer maintenant à freiner l'activité économique. Cette manière de procéder ne man-



Luc Weber est professeur d'économie politique à l'Université de Genève.

que d'ailleurs pas de paraître paradoxale aux yeux de certains, car le renchérissement des coûts qu'elle provoque tend à attiser l'inflation le temps nécessaire aux mesures restrictives pour agir sur la demande. C'est précisément durant cette période délicate que cette disposition, voulue pour protéger les locataires, ouvre la voie à une augmentation généralisée des loyers jusque-là contenue juridiquement. Elle est non seulement inutile, mais néfaste pour trois raisons au moins. Tout d'abord, comme on l'a vu, elle retarde, voire affaiblit l'impact de la politique monétaire. Deuxièmement, la hausse des taux hypothécaires a également d'autres racines, en particulier de nature structurelle, tels que la substitu-

tion de l'épargne institutionnelle obligatoire à l'épargne de prévoyance et le moindre attrait de l'épargne traditionnelle. Enfin, cette politique est sans effet sur la hausse du coût des logements, qui est due à des facteurs réels parfaitement identifiables et beaucoup plus pertinents. Sinon, comment expliquerait-on qu'au cours de ces quarante dernières années la hausse des loyers a été de 50% supérieure à celle du niveau des prix à la consommation et le double de celle des taux hypothécaires! Pis encore, le contrôle des loyers a eu pour effet de creuser un écart très néfaste à tout point de vue entre les logements anciens et nouveaux.

Cela dit, que faire? A court terme, il n'y a malheureusement rien à faire que de payer la facture pour la politique monétaire apparue après coup trop généreuse entre la fin de 1987 et une bonne partie de 1988. Cette erreur a nécessité le coup de frein violent à l'origine de la forte hausse des taux hypothécaires. A moyen terme, il serait nécessaire de dépolitiser l'influence des taux hypothécaires sur le niveau des loyers. Pour y parvenir, il conviendrait de promouvoir la possibilité existante — mais insuffisamment utilisée — de conclure des hypothèques à un taux fixe pour une longue durée. Il importe aussi de supprimer cette définition particulièrement maladroitement de l'abus fondée sur un calcul de coût au mépris des conditions du marché. En créant l'illusion d'agir sur le problème, cette règle l'a au contraire aggravé. Pour agir valablement contre les abus, seule une confrontation avec un indicateur permettant d'estimer par comparaison la valeur de service de chaque logement permettrait de placer la discussion sur des bases objectives parce que conformes à la situation du marché du logement.

Halte aux laits dopés!

PAR LUC WEBER

Le 1^{er} février, le Conseil fédéral a décidé d'augmenter le prix du lait à la production de 6,3 ct. par litre. Cette mesure coïncidait avec l'entrée en vigueur d'une ordonnance fédérale qui frappe tous les laits et produits laitiers écrémés d'une taxe supplémentaire de 18 à 55 ct. par litre selon le produit.

L'opération vise à dégager des recettes qui serviront à réduire le prix du beurre. L'autre but, moins noble, est d'élever fiscalement le prix de tous les laits et produits laitiers écrémés au niveau de celui du lait entier. Cette disposition revient à matérialiser le proverbe du beurre et de l'argent du beurre. Ne permet-elle pas en effet de vendre deux fois

les matières grasses contenues dans le lait: une première fois sous la forme de crèmes ou de produits transformés comme le beurre et le fromage, et une seconde par le biais d'une surcharge proportionnelle au degré d'appauvrissement de la qualité du produit original?

Outre son apparence paradoxale, cette nouvelle politique contredit les dispositions affichées de la politique économique et sociale, qui relèvent principalement de la Confédération. Premièrement, elle ne sert guère l'objectif principal de la politique agricole, qui est d'assurer un revenu décent aux agriculteurs. Ajoutée à l'augmentation du prix de base, la hausse supplémentaire du prix moyen de l'assortiment des laits commercialisés entraînera une diminution de la consommation, d'où une atténuation de l'impact de l'adaptation du prix de base sur le revenu paysan.

Deuxièmement, l'effet combiné de la hausse du prix de vente des produits laitiers et de la réduction supplémentaire du prix du beurre financée de la sorte aura deux conséquences. L'une, voulue par cette nouvelle politique, est la réduction de la quantité de matières grasses à transformer grâce à l'élimination de toute incitation par le prix à choisir un produit écrémé, ce qui devrait permettre une augmentation de la proportion de beurre étranger nettement meilleur marché dans l'approvisionnement de la Suisse. L'autre entre en revanche en conflit flagrant avec la politique de la santé. La mesure entraînera en effet une augmentation de la consommation de lait entier ainsi que de beurre, alors que les milieux de la santé unanimes recommandent



Luc Weber est professeur d'économie politique à l'Université de Genève.

une moindre consommation de matière grasse animale, notamment par leur remplacement par des produits laitiers light.

Troisièmement, cette taxe est discutable du point de vue social. En règle générale, on reproche aux autorités politiques de manipuler trop fréquemment à la baisse les prix administrés ou contrôlés afin de soulager financièrement les classes sociales modestes, et cela au détriment de la tarification qu'imposerait une utilisation rationnelle des ressources. Dans le cas d'espèce, c'est exactement le contraire qui se produit: non seulement on renonce, conformément à la pratique dominante dans le secteur agricole,

à fixer le prix selon les coûts, mais on augmente artificiellement le prix de biens de première nécessité que des couches importantes de la population choisissaient tout simplement parce qu'ils étaient plus avantageux, tout en offrant un substitut tout à fait acceptable au lait entier. Loin de les favoriser, cette politique touche au contraire plus durement les catégories modestes de la population.

Quatrièmement, et enfin, cette politique est malvenue au moment précis où la Suisse connaît une poussée inflationniste inhabituelle, car elle amplifie — certes modérément — la répercussion de la hausse du prix de base du lait sur l'indice des prix à la consommation, qui, comme on le sait, sert à son tour de critère pour fixer l'indexation des salaires ainsi que le revenu agricole, deux éléments accélérateurs de la spirale inflationniste.

Certes, cet épisode de la politique agricole suisse n'est qu'un fait divers dérisoire comparé aux enjeux politiques et économiques du moment. Il ne mériterait donc guère qu'on lui prête attention s'il n'était pas malheureusement révélateur des égarements où peut conduire une politique agricole dans laquelle le fonctionnement des marchés est contrecarré par les mesures administratives. A tel point que les autorités en sont depuis bien trop longtemps réduites à prendre toute une série de contre-mesures destinées à corriger le dysfonctionnement des mesures en vigueur. Mais le paradoxe le plus frappant est que les milieux politiques rejettent systématiquement le recours à toute taxe dissuasive qui viserait à influencer dans le bon sens le comportement individuel en matière d'environnement, d'énergie ou encore de trafic individuel.

Le retour des déficits

PAR LUC WEBER

Comme la pluie après le beau temps, les finances des collectivités publiques semblent tomber inexorablement dans une phase de noirs déficits. Après avoir joui depuis 1985 d'un excédent de recettes croissant, la situation financière des ménages publics suisses est en train de se retourner si rapidement que les budgets agrégés présentaient un chiffre rouge en 1989 déjà. Même si la publication des comptes devait finalement faire apparaître un résultat meilleur à celui budgétisé, de nombreux signes annoncent le retour des déficits. Certaines collectivités, à l'exemple de la Confédération, sont parfaitement averties grâce à l'élaboration d'un plan financier qui, même s'il tend souvent à noircir la situation, évite toute erreur sur le sens de la tendance. Mais d'autres collectivités sont au contraire prises par surprise. Genève par exemple, qui avait élaboré des budgets équilibrés pour 1989 et 1990, a dû déplorer un déficit de fonctionnement de 70 millions en 1989. Et elle vient de décider 100 millions d'économie en cours d'exercice, afin d'éviter un déficit récemment estimé à 250 millions.

Cette alternance d'excédents et de déficits tient d'abord au fait que l'économie, tout en se développant tendanciellement, connaît des fluctuations: les périodes de forte activité, qui dégénèrent le plus souvent en surchauffe inflationniste, succèdent à des phases de marasme et de sous-emploi. Comme l'essentiel des recettes fiscales dépend directement de la marche des affaires, ces fluctuations influencent directement les recettes, immédiatement pour certains impôts, dans un délai d'un à trois ans pour d'autres. Contrairement aux recettes, les dépenses publiques ne sont pas directement affectées par les mouvements de la conjoncture. Bien que très vulnérables au renchérissement en raison de l'importance de la masse salariale et de son indexation automatique au coût de la vie, elles ne dépendent pas directement des fluctuations économiques, à l'exception bien sûr des allocations de chômage. Et pourtant, on constate qu'elles croissent plus rapidement en période de haute conjoncture qu'en période d'activité ralentie. Les deux choses sont donc malgré tout liées en Suisse. On le doit très directement au fonctionnement des processus de décision démocratiques, en



Luc Weber est professeur d'économie politique à l'Université de Genève.

particulier au comportement des parlements, et dans une large mesure aussi à celui des exécutifs. L'augmentation accélérée des recettes fiscales fournit une manne supplémentaire bienvenue pour financer des projets nouveaux, voire aussi pour offrir, en prime, des allègements d'impôt. Chacun y trouve son avantage, puisque cela permet aux élus d'entreprendre plus sans exacerber les luttes politiques: qui résisterait à une telle aubaine, si ce n'est le ministre des Finances, de toute façon particulièrement isolé dans ces circonstances? Mais que se passe-t-il lorsque le rythme de croissance des recettes s'affaiblit et que le spectre d'un déficit important

apparaît, et cela d'autant plus que des engagements volumineux ont été pris au cours des années faciles? Il y a résurrection d'un réflexe, particulièrement fort en Suisse, qui pousse à assimiler les finances publiques aux finances privées et qui conduit les autorités à prendre des mesures d'austérité, le plus souvent d'urgence et au mépris de toute priorité.

Bien que justement motivé par le souci de maintenir une situation financière saine, ce comportement profondément procyclique du pouvoir de décision politique est néfaste sur deux plans. L'alternance de périodes de relative aisance et de brusques coups de frein perturbe la gestion publique ainsi que les secteurs de l'économie privée concernés par les décisions publiques. Mais il est surtout nuisible pour l'économie tout entière, car il contribue à amplifier le cycle économique, alors qu'il conviendrait au strict minimum de laisser les fluctuations des recettes fiscales opérer sans entraves leur effet stabilisateur sur la conjoncture. Il en résulte un alourdissement de la charge qui pèse sur la politique monétaire, qui se trouve ainsi seule à supporter tout le poids de la politique de stabilisation, ce qui dépasse ses possibilités. Que faire alors pour encourager un comportement plus constant et discipliné du pouvoir de décision politique? La seule parade serait de déplacer le poids de la prise de décision politique du budget vers un plan financier à moyen terme. Mais cette solution apparaît difficilement conciliable avec un système électoral qui tend à juger les hommes politiques d'abord sur leurs actions à court terme...

Au secours des Unis

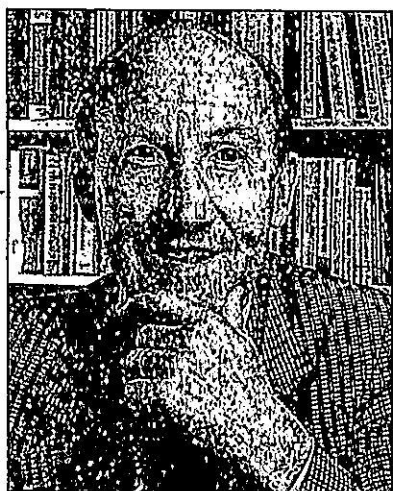
PAR LUC WEBER

Mélangeant allégrement les compétences conformément à sa vocation, le système fédéral suisse prévoit que les universités sont du ressort des cantons et que les écoles polytechniques relèvent de la Confédération. Et pourtant, il saute aux yeux que l'enseignement et la recherche offerts par les universités cantonales ne profitent pas exclusivement aux cantons qui les financent, mais aussi aux cantons non universitaires, et par conséquent au pays tout entier.

Ce débordement géographique d'effets bénéfiques justifie à l'évidence que les cantons qui les produisent soient dédommagés par ceux qui en profitent fortuitement ou, ce qui est évidemment plus logique, par la Confédération dont le territoire englobe la majeure partie des zones concernées. Ce raisonnement est à l'origine de l'adoption en 1968 de la loi fédérale sur l'aide aux universités, qui est pour l'essentiel une loi de subventionnement. Suite à la dégradation des finances fédérales au début des années septante, cette aide n'a toutefois jamais atteint son but, qui était de couvrir au moins le quart des dépenses de gestion. C'est pourquoi, pour prévenir tout risque d'introduction d'un *numerus clausus* à l'encontre en particulier des ressortissants de cantons non universitaires, les cantons ont passé un accord horizontal en 1979. Celui-ci prévoit notamment que chaque canton non universitaire verse un forfait — actuellement de 8000 francs par an et par étudiant — pour participer au coût de formation.

Si le soutien financier aux cantons universitaires s'impose, la solution radicale qui consisterait à attribuer toute la compétence universitaire à la seule Confédération n'est en revanche pas souhaitable en raison de la diversité culturelle de la Suisse et de la nécessité de maintenir une saine concurrence entre les universités, source d'originalité et de créativité.

Ce système a permis à la Suisse de maintenir une bonne qualité d'enseignement et de recherche. Cependant, l'environnement des universités est en train de changer très rapidement parce que les attentes de la société à leur égard ne cessent d'augmenter. La science et les technologies progressent plus vite que jamais, ce qui exige toujours plus de moyens pour maintenir une recherche fondamentale compétitive. Contrairement aux



Luc Weber est professeur d'économie politique à l'Université de Genève.

prévisions, le nombre d'étudiants continue à croître rapidement. Certains secteurs souffrent aussi d'une pénurie inquiétante d'encadrement et de locaux, alors que ces questions ont été généreusement résolues aux niveaux primaire et secondaire. Les besoins croissants de relève universitaire ainsi que du marché de l'emploi exigent un développement important de la formation postgrade; de même, la formation continue s'affirme comme une tâche nouvelle et délicate pour les universités. Enfin, la société compte plus que par le passé sur les universités pour l'aider à résoudre les problèmes qui la préoccupent, tels que la dégradation de l'environnement, les bouleversements en

Europe, l'éthique, la communication ou encore le sida.

Or les cantons universitaires manifestent des signes évidents d'essoufflement. Ils ne seront en tout cas pas en mesure de financer seuls tout l'effort supplémentaire. Cela se comprend aisément si l'on sait que certaines universités absorbent entre 8 et 10% du budget cantonal total. On ne peut pas s'attendre non plus à ce que les cantons non universitaires prennent le relais, car la tentation est très forte pour eux de minimiser l'apport des universités et par conséquent de se comporter en resquilleurs. Quant à l'économie privée, elle ne semble pas encore disposée à soutenir la recherche fondamentale et l'enseignement sans y avoir un intérêt direct.

La conclusion qui s'impose est que l'avenir des universités cantonales dépendra largement de la volonté de la Confédération. La discussion engagée actuellement dans la mouvance de la révision de la loi fédérale sur l'aide aux universités et de la remise prochaine aux autorités fédérales du plan de développement des universités pour la période de subventionnement 1992-1995 devrait, souhaitons-le, contribuer à cette prise de conscience. Alors qu'un tel effort encouragerait les cantons universitaires, une réponse négative, ou assortie de conditions trop limitatives, centralisatrices et uniformisatrices, risquerait d'entraîner l'effet contraire. A l'évidence, un arrêt de développement des universités cantonales serait en contradiction flagrante avec la constatation cent fois répétée que la formation des cerveaux est la seule ressource naturelle de la Suisse! Peut-être l'intérêt bien compris de la Suisse à long terme prendra-t-il le dessus sur les marchandages politiques à court terme?

SOS pays de l'Est!

PAR LUC WEBER*

L'année 1989 restera à jamais marquée par l'effondrement soudain d'une bonne moitié des régimes communistes de l'Europe de l'Est. L'aspiration aux libertés fondamentales d'opinion, de vote et de mouvement, le dégoût du régime bureaucratique et policier et l'attrait pour le bien-être matériel de l'Ouest, exacerbé par une situation économique en déclin, ont finalement eu raison de l'immobilisme. Outre la réintroduction d'une démocratie authentique, la plupart de ces pays se sont résolument engagés dans la transformation de leurs économies centralement planifiées en économies de marché. Rappelons que les deux principales caractéristiques en sont la propriété privée des moyens de production et la décentralisation de la prise de décision économique. Conformément au système d'économie mixte que nous connaissons, l'Etat conserve la responsabilité de fournir certaines prestations, de veiller à une distribution équitable des revenus, de garantir le bon fonctionnement du système et enfin d'assurer son développement et son équilibre.

Si les nombreuses décennies d'expérience de planification centralisée ont permis d'entamer ou de réamorcer le processus d'industrialisation des pays qui l'ont adopté, il est apparu que ce système est incapable d'assurer le fonctionnement des économies complexes d'aujourd'hui. Les avantages qu'il semblait offrir en matière de justice sociale — et qui l'ont rendu si attrayant — s'avèrent aujourd'hui plus que compensés par son incapacité à produire un bien-être matériel et une qualité de vie comparables à ceux des pays industrialisés à économie de marché. Le problème majeur est celui de la transition, qui s'annonce très difficile pour trois raisons au moins. Tout d'abord, le transfert de propriété risque d'entraîner une mainmise du capital de production par l'étranger, car l'achat par les résidents est entravé par l'insuffisance de leur épargne et parce que la notion même d'investissement leur est étrangère. Ensuite, la recherche de la vérité des prix, qui est indispensable pour fonder la valeur des biens et services sur une base concrète des relations d'offre et de demande, ne peut pas se faire instantanément. Il faut donc s'attendre, pendant assez longtemps,



A défaut de charité,
aidons au moins
l'Est par calcul!

à des mouvements souvent erratiques des prix, d'autant plus que le prix de certains biens demeurera fixé administrativement, par conservatisme ou parce que leur nouveau niveau n'aura pas été toléré politiquement. Enfin, les produits et les moyens techniques de production sont, en règle générale, à un tel point désuets qu'ils ne sont absolument pas compétitifs à l'étranger et n'arrivent même plus à s'imposer à l'intérieur des frontières nationales dès leur protection levée. Cette situation est éclatante en Allemagne de l'Est. Les avis convergent pour dire que la modernisation de toutes les économies de l'Est exige une injection massive de capitaux. Connaissant l'insuffisance de l'épargne privée et l'endettement massif des collectives publiques, l'essentiel de ces fonds ne pourra provenir que de l'Ouest (et du Japon). Mais viendra-t-il, et de la part de qui? Pour qu'il vienne du secteur privé occidental, deux conditions doivent être satisfaites. La propriété privée doit être respectée et les bénéfices — éventuels — doivent pouvoir être affectés librement, y compris rapatriés. La perspective de rentabilité financière, en tout cas à moyen terme, doit être au moins aussi bonne que dans d'autres pays. Sinon, pourquoi ne pas investir, comme auparavant, aux Etats-Unis ou à Singapour?

Mais peut-on valablement espérer que les conditions-cadres s'établiront spontanément dans les pays qui s'attachent résolument à créer une économie de marché? Au mieux, on peut craindre que cela sera très difficile. Alors, de même que la République fédérale d'Allemagne semble prête à le faire avec l'accord économique et monétaire et la prochaine réunification avec la République démocratique, un engagement massif de tous les pays riches semble inévitable. L'augmentation des charges qui en résultera, à moins que l'espoir d'un dividende militaire ne garde une certaine actualité malgré la crise du Golfe, vaut bien les dangers provoqués par une instabilité politique et une dégradation économique à l'Est. Puisque la charité entre nations n'est guère motivée par l'altruisme, ayons au moins la sagesse de nous y vouer par calcul.

* Professeur d'économie politique à l'Université de Genève.

Écoutons les économistes

PAR LUC WEBER

La virulence inhabituelle des affrontements suscités par le projet du Conseil fédéral de soumettre les taux d'intérêt hypothécaires à une surveillance conjoncturelle a beaucoup frappé les observateurs politiques. En revanche, les commentaires des économistes sont passés largement inaperçus, noyés qu'ils ont été par les clameurs des groupes d'intérêts. Et pourtant, ce feuilleton politico-financier confirme un décalage énorme entre l'opinion publique et les enseignements de la science économique.

L'opinion publique semble croire, ou estimer avoir un intérêt à croire que la valeur d'un bien ou d'un service est exclusivement la résultante de l'addition de coûts historiques et actuels. Sinon, comment expliquer le large soutien dont a bénéficié la mesure proposée par le Conseil fédéral pour s'opposer à la quatrième hausse des taux d'intérêt hypothécaires? Cette croyance conduit à penser

que la poussée inflationniste actuelle pourrait notamment être combattue en s'opposant à la hausse des taux hypothécaires dans la mesure où celle-ci se répercute mécaniquement sur l'indice des prix en vertu de la disposition légale qui vise à protéger les locataires contre les augmentations abusives de loyer. Cette conception de la valeur, d'inspiration éminemment comptable, a beau être très répandue en Suisse et y déterminer la fixation des prix des entreprises publiques, para-étatiques et de nombreux contrats privés, elle ne saurait satisfaire aux principes de la lutte contre l'inflation: le traitement du symptôme n'est pas le traitement de la maladie.

En effet, l'inflation actuelle est due à une demande excédentaire qui a entraîné une surchauffe de l'appareil de production. L'origine de ce déséquilibre, très profitable à certains mais malsain à moyen terme car l'inflation contient les germes d'une récession et engendre des redistributions de revenu invisibles, est le résultat d'un approvisionnement monétaire trop longtemps excessif après le krach boursier de 1987, conséquence qui a été amplifiée par la faiblesse consécutive du franc suisse et la haute conjoncture internationale.



On n'arrêtera pas
l'escalade des taux
par décret.

surveillance des prix, pour éviter la hausse des taux d'intérêt hypothécaires. On raisonne comme si la formation des taux d'intérêt était indépendante de celle des autres taux et comme si l'épargne traditionnelle n'avait pas dramatiquement fondu devant l'attrait de formes de placement plus rémunératrices. De même qu'il existe des lois naturelles qui font qu'un objet que l'on a maladroitement laissé échapper tombe, il existe des lois économiques que l'on ne peut ignorer si l'on veut agir sur elles à bon escient.

Enfin, ce débat a une fois de plus mis en évidence le penchant des politiciens à vouloir atteindre deux objectifs avec un seul instrument. Dans ce cas d'espèce, il s'agissait de lutter contre l'inflation tout en évitant que la hausse des taux d'intérêt hypothécaires n'ait des répercussions sociales. Là aussi, la théorie nous enseigne que cette pratique ne peut produire mieux qu'un compromis défavorable à la réalisation des deux objectifs. En l'occurrence, il serait de loin préférable de mener la lutte contre l'inflation sans arrière-pensée, et de prendre des mesures sociales explicites lorsque les conséquences sont trop lourdes pour certains. Ici aussi, le rappel des principes économiques de base aurait contribué à ramener plus de sérénité dans le débat politique.

Connaissez-vous Pigou?

PAR LUC WEBER

Même si les avis d'experts et les sensibilités individuelles divergent encore beaucoup, notre société se fait progressivement à l'idée que le développement de la société industrielle se heurte à la dégradation de l'environnement. Alors que chaque année de nouvelles mesures coercitives s'ajoutent à un arsenal existant déjà important, la politique de l'environnement connaît un malaise évident. D'un côté, il semble que l'on n'en fasse pas assez; d'un autre côté, l'interventionnisme croissant de l'Etat place l'économie dans un corset de plus en plus contraignant. Rien d'étonnant donc que l'environnement provoque des affrontements entre des positions qui semblent irréconciliables, parce que souvent trop sentimentales et doctrinaires. C'est ainsi que des groupes de consommateurs et certaines industries résistent farouchement à toute mesure qui pourrait restreindre leur liberté tandis qu'en face les Verts se battent — sans grand succès d'ailleurs — pour une modification des comportements et proposent des mesures draconiennes comme la croissance zéro, oubliant que cette mesure, si elle était appliquée, entrerait en conflit flagrant avec les aspirations profondes de la population pour plus de confort matériel et une meilleure répartition des revenus.

Ce conflit d'objectifs serait bien inquiétant si tous les moyens d'action de la politique de l'environnement avaient été employés. Or tel n'est pas le cas. L'action a presque exclusivement été menée jusqu'à aujourd'hui par des interventions réglementaires directes visant à imposer le respect de certaines normes. A première vue très attrayante par son aspect direct, cette stratégie présente toutefois des faiblesses majeures. Un examen plus attentif des possibilités d'action montre que des mesures indirectes, qui agissent de façon dissuasive ou incitative sur le comportement des individus et des entrepreneurs, seraient souvent beaucoup plus efficaces, c'est-à-dire produiraient l'objectif recherché avec un sacrifice moindre pour la collectivité. Les économistes savent et enseignent que la dégradation de l'environnement par l'Homme est due à un mauvais fonctionnement du mécanisme des prix: de nombreuses activités de production ou de con-



Comment réconcilier économie et écologie en jouant sur les prix.

sommation entraînent des coûts dits «externes» qui portent un dommage sur autrui sans que le marché les fasse prendre en compte par ses auteurs (fumées qui noircissent les façades, par exemple); vu sous un autre angle, les acteurs économiques recourent abusivement notamment à l'air et à l'eau parce qu'ils sont gratuits.

Or il suffirait de prélever une redevance fiscale sur les déchets polluants ou sur les matières premières polluantes pour faire prendre en compte ces coûts pour l'environnement par leurs auteurs. Ainsi, en recourant à une mesure parfaitement conforme à l'esprit du mécanisme des prix auquel notre société est avec raison attachée, il serait possible de corriger ses dysfonctionnements en amenant les agents économiques, par des mesures dissuasives auxquelles ils peuvent s'adapter comme bon leur semble, à respecter l'environnement. Bien que plus libérale que l'intervention directe, cette stratégie n'a pas eu l'heur de plaire jusqu'à maintenant! Après le rejet d'un impôt spécial sur l'énergie, on attend maintenant avec curiosité le sort qui sera réservé dans la procédure de consultation et au Parlement au projet du Conseil fédéral de taxe sur le mazout, les engrais et les solvants. Pour que l'on puisse enfin faire des progrès dans la protection de l'environnement tout en réconciliant économie et écologie, deux objections doivent être levées. Premièrement, la crainte largement répandue d'une augmentation cachée du niveau de la fiscalité devrait être clairement levée par un engagement clair des autorités de réduire les impôts traditionnels en conséquence. Deuxièmement, le fait que ces redevances frappent légèrement plus les personnes modestes devrait être compensé par un renforcement des mesures spécifiques engagées en faveur d'une plus juste répartition des revenus.

Vu l'enjeu de la politique de l'environnement pour la santé de notre planète comme pour la poursuite du développement du bien-être matériel, il faut vraiment espérer que les avantages de la solution proposée il y a plus de soixante ans par l'économiste britannique Pigou trouveront enfin leur heure.

Fédéralisme vivant

PAR LUC WEBER

Que vous soyez un fédéraliste convaincu ou au contraire favorable à une concentration beaucoup plus forte des compétences de l'Etat sur le gouvernement fédéral, vous avez sans doute le sentiment que le mouvement de centralisation qui a été initié par la première Constitution fédérale de 1848 s'est poursuivi inexorablement depuis la Seconde Guerre mondiale. Eh bien, vous avez raison sur le plan des compétences juridiques. Mais vous avez tort en ce qui concerne l'évolution des finances publiques. Une donnée parmi d'autres le montre sans équivoque. Entre 1950 et 1987, la part de la Confédération au financement des dépenses publiques en Suisse a diminué de 42 à 35%, alors que

celle des cantons a augmenté de 29 à 36%. S'il fallait une preuve de la vitalité du fédéralisme, elle est éclatante. Mais au fait, comment est-il possible qu'une tendance à la centralisation sur le plan juridique ne soit pas suivie d'effets sur le plan des dépenses publiques, bien au contraire? La réponse à ce paradoxe se situe dans les fondements mêmes du système, la souveraineté cantonale, le principe de subsidiarité et le fédéralisme d'exécution. Voici pourquoi.

Tout d'abord, le fait que la Constitution fédérale garantit la souveraineté des cantons, qui peuvent ainsi exercer tous les droits n'ayant pas été expressément délégués au pouvoir fédéral, a préservé la Suisse d'un transfert de compétences beaucoup plus important. Le principe sous-jacent de subsidiarité, qui veut qu'une tâche publique ne soit transférée à un niveau supérieur que si l'échelon inférieur n'est pas en mesure de l'assumer, garantit que les décisions publiques soient prises le plus près possible des populations qu'elles concernent; or ce n'est que par une adaptation des décisions aux préférences locales que l'Etat peut tenir compte des divergences de goût importantes dues à l'environnement géographique, culturel, religieux et économique.



La centralisation ne touche pas les finances publiques.

A cela s'ajoute que, grâce à leur autonomie, les cantons ont pu s'assurer de tirer la majeure partie de leurs ressources financières au moyen d'impôts sur le revenu et la fortune, c'est-à-dire des impôts qui ont particulièrement profité de l'essor économique et des tendances inflationnistes de ces quarante dernières années. Ce fait a joué un rôle prédominant dans la dynamique du système fédéral suisse. Car, contrairement à une croyance largement répandue, ce n'est pas le volume des dépenses budgétairement décidées qui détermine le besoin de financement, mais bien au contraire l'ampleur des ressources financières qui détermine le volume de dépenses possible. Enfin,

force est de constater que l'importance relative prise par les cantons est due à un dernier pilier du système fédéral: le fédéralisme d'exécution, par lequel la Confédération délègue aux cantons, pour exécution, plus de la moitié de ses compétences.

Cette vitalité dont a fait preuve le fédéralisme suisse a sans doute largement contribué à l'équilibre politique du pays, et par conséquent à sa prospérité matérielle. Cela dit, la répartition des tâches et le fédéralisme d'exécution sont actuellement inutilement complexes, pour ne pas dire embrouillés. En réaction, la Confédération réagit par plus de dirigisme et les cantons optent pour des positions stratégiques. De plus, il devient de plus en plus difficile d'être à la hauteur, dans chaque centre de décision, des problèmes du temps. Or la Suisse ferait bien de prendre garde que les gaspillages et l'immobilisme qui en résultent, et qui ne sont vraiment plus de mise dans cette époque de grands bouleversements, ne compensent les atouts indéniables de son organisation fédérale. Pour cela, une seule solution: faire un effort sérieux de désenchevêtrement et de nouvelle répartition des compétences.

L'impossible réforme

PAR LUC WEBER

Jamais, depuis l'introduction de l'impôt fédéral direct et de l'impôt sur le chiffre d'affaires pour financer l'économie de guerre des années quarante, un projet de réforme du système fiscal de la Confédération n'aura été si ambitieux. Certes, il est attendu depuis 1949, date de la première prorogation du régime transitoire introduit durant la guerre; mais jamais encore le système en vigueur n'était apparu aussi inadapté, surtout après la vague de réformes profondes qui a déferlé sur le monde anglo-saxon. Du point de vue économique, plusieurs arguments plaident en faveur des réformes proposées. La révision de l'impôt sur le chiffre d'affaires, qui a déjà échoué à deux reprises en 1977 et 1979, doit en faire un véritable impôt sur la consommation. Pour cela, il est indispensable d'élargir l'assiette aux ventes de services et d'en éliminer les biens d'investissement et moyens d'exploitation, dont l'imposition est source d'une taxe occulte qui se répercute sur le niveau des prix et pénalise les produits suisses à l'exportation. De plus, le prélèvement au niveau du commerce de gros, qui nécessite l'application d'un taux différent selon que la vente est faite à un détaillant ou à un consommateur final, est source de distorsions de concurrence, car les marges du commerce moderne correspondent rarement à l'écart retenu dans la loi entre les taux. Enfin, il faut savoir que même si une TVA ne se distingue d'un impôt sur le prix de détail que par le mode de perception, elle s'impose par son eurocompatibilité.

L'allègement proposé des droits de timbre perçus sur la plupart des transactions financières, même si les distorsions de concurrence internationales n'en seront pas entièrement éliminées, va dans la bonne direction. Remarquons enfin le projet de remplacer, au niveau des sociétés, l'imposition progressive sur l'intensité de rendement par une imposition proportionnelle sur le bénéfice net. Outre qu'il n'est déjà pas facile de justifier le prélèvement d'un impôt sur les sociétés, si ce n'est pour frapper les bénéficiaires non distribués, la progressivité de l'imposition repose sur une fiction selon laquelle les sociétés auraient une capacité contributive propre, alors que l'impôt est en fait répercuté sur les actionnaires ou



La Suisse est-elle capable d'innover en matière fiscale?

sur les prix. De même, il n'y a aucune raison de frapper l'intensité de rendement, car cela avantage les sociétés anciennes et/ou qui ont un accès aisé aux fonds propres et désavantage en particulier les entreprises jeunes et/ou risquées qui dégagent souvent une forte capacité bénéficiaire.

Comme on le sait, cette réforme est combattue par de nombreux milieux influents et modérément soutenue par d'autres. Il est vrai qu'elle présente des faiblesses. En particulier, elle ne rétablit pas un rapport plus raisonnable entre impôts indirects et impôts directs, ce qui serait souhaitable pour la capacité concurrentielle du pays et pour le respect d'une meilleure égalité des citoyens devant le fisc. Elle ne fait rien non plus pour désenchevêtrer le système fiscal suisse en réservant,

par exemple, le prélèvement de l'impôt sur les personnes physiques aux cantons et communes et celui de l'impôt sur les sociétés à la Confédération. Les exigences des citoyens et de l'économie à l'égard de l'Etat ne cessent d'augmenter en dépit des discours en faveur du «moins d'Etat». Il est donc devenu plus important que jamais d'avoir un système fiscal capable de produire les moyens nécessaires en minimisant les répercussions négatives sur l'efficacité économique et la capacité concurrentielle du pays. L'économiste ne peut donc que rester perplexe face aux prises de position à l'égard de la réforme proposée, d'où il ressort clairement qu'une majorité estime que ses inconvénients dépassent ses avantages, pourtant reconnus.

Certes, un échec n'est pas dramatique et ne bouleversera pas le paysage suisse de façon visible. Ce qui est inquiétant, c'est que la majorité de blocage ne reflète guère la position personnelle des citoyens-contribuables, mais sera inspirée par la défense d'intérêts économiques dont on ne peut même pas dire, dans ce cas, qu'ils sont bien compris. Ce cas nous invite une fois de plus à nous demander si la Suisse politique est encore capable d'innover, dans ce domaine comme dans d'autres; systématiquement l'action politique semble voir des verres à moitié vides, alors que, si on se souciait plus de ce qui est bon pour le pays, ils sont en fait très souvent à moitié pleins.

Piètres performances

PAR LUC WEBER*

Depuis le début de cette décennie, divers signes indiquent que la performance comparative de l'économie suisse s'est dégradée. C'est évidemment le très mauvais résultat en matière d'inflation qui étonne et inquiète le plus. En raison de la brièveté de la période d'observation, il serait erroné d'extrapoler que les belles années sont révolues. D'une part, l'histoire économique de l'après-guerre montre clairement que la Suisse a toujours réagi plus fortement que les principales puissances économiques aux changements de climat. D'autre part, il est essentiel de distinguer les causes structurelles des causes conjoncturelles. Si les secondes frappent beaucoup plus les esprits parce qu'elles engendrent des problèmes économiques à résoudre à chaud, les premières sont plus importantes, car elles déterminent la capacité de l'économie à se relever rapidement des accidents conjoncturels et à se développer au rythme de l'économie mondiale.

À l'évidence, une part importante de la piètre performance actuelle est due à des facteurs conjoncturels, voire accidentels. Comme nous l'avons écrit dans ces colonnes il y a deux ans, elle résulte pour une bonne part d'un malheureux concours de circonstances, dont les origines remontent au krach de la bourse d'octobre 1987, et, en Suisse, à l'introduction au début janvier 1988 d'une nouvelle règle de calcul des réserves de liquidités du système bancaire et d'un nouveau système de compensation interbancaire. Le krach justifiait une injection de liquidités dans l'économie par les banques centrales pour éviter qu'une crise monétaire et financière ne se transforme en une crise de surproduction, comme en 1929. Malheureusement, n'ayant pas anticipé que les modifications légales introduites au début 1988 réduiraient autant le besoin de réserves de liquidités du système bancaire, la Banque nationale suisse a commencé trop tard à retirer les excédents de liquidités qu'elle avait créés. Lorsqu'elle s'en est rendu compte, et qu'elle a commencé à serrer le frein, le mal était fait. C'est-à-dire que les conditions avaient été créées pour favoriser la surchauffe et l'inflation: l'excédent de liquidités a d'une part fait baisser le franc suisse, ce qui a stimulé les exportations et l'inflation importée et encouragé l'octroi de crédits bancaires, notam-



L'économie suisse perd de son éclat. Secteurs à réformer!

tre que cette très mauvaise performance en matière d'inflation et la stagnation actuelle de l'économie sont dus à des facteurs accidentels temporaires plutôt qu'à des modifications structurelles. Néanmoins, cette constatation plutôt optimiste ne devrait pas occulter le fait que l'économie suisse est devenue plus vulnérable dans le monde très compétitif d'aujourd'hui.

Cette prise de conscience devrait inciter le pays à généraliser ses efforts afin de demeurer compétitif. L'industrie d'exportation le fait bien dans l'ensemble. Le secteur bancaire y travaille maintenant. Beaucoup reste à faire dans l'industrie et les services tournés vers l'intérieur. Mais le plus gros effort devra être entrepris dans les domaines directement soumis à des réglementations et décisions politiques, notamment ceux de la fiscalité, de la protection sociale, de l'agriculture ou encore des administrations et des grandes régies. Grâce à un sentiment très profondément ancré de justice sociale et de recherche permanente d'un consensus, la Suisse bénéficie d'un acquis social très élevé. Il ne faut pas oublier, dans cette phase de concurrence accrue, que justice distributive et efficacité économique ne vont pas toujours de pair. Dès lors, des acquis à court terme risquent d'être plus coûteux à long terme.

* Professeur d'économie, recteur de l'Université de Genève.

Lacunes humaines

PAR LUC WEBER*

Le monde occidental semble admettre que, dans les pays de l'Est et en URSS, plus aucun obstacle politique ne devrait désormais s'opposer au passage à une économie mixte laissant une large place au marché. On reconnaissait ces dernières années qu'une vraie réforme était impossible tant que le Parti communiste exercerait un pouvoir totalitaire sur la politique et l'économie. Celui-ci étant aujourd'hui presque totalement écarté du pouvoir, va-t-on effectivement assister aux bouleversements que l'on souhaite à ces populations, tant il est devenu évident — maintenant — qu'elles ont accumulé un retard de plusieurs décennies en matière de niveau de vie, de qualité de l'environnement et même de justice sociale, pourtant le fer de lance de la philosophie marxiste?

Tous les observateurs reconnaissent que, quelle que soit la stratégie, l'opération sera difficile et douloureuse. Ils invoquent, à l'appui de cette affirmation, toute une série d'arguments économiques, tels que l'obsolescence des unités de production et des produits, l'inadéquation des infrastructures de communication et de télécommunication, l'absence d'un véritable système bancaire ou encore leur endettement. Certes, ces points sont pertinents; toutefois, ils réduisent les conditions nécessaires de la réforme à des facteurs économiques, et en négligent le facteur humain. Or celui-ci est déterminant à maints égards. Tout d'abord, il faut savoir que, dans la plupart des cas, la révolution a été menée par des enfants, voire des pères du régime, qui se sont vu imposer, par la pression populaire, des bouleversements qu'ils n'avaient jamais envisagé de provoquer. L'exemple de Gorbatchev est particulièrement probant à cet égard. Comment peut-on imaginer que ces purs produits du régime puissent, d'une année à l'autre, changer totalement de schéma de pensée pour devenir des politiciens démocrates et comprendre les rouages de l'économie nationale? Cette remarque concernant les responsables politiques s'applique avec la même pertinence aux dirigeants des grandes entreprises nationales. Comment imaginer que celui qui était, pour l'essentiel, un fonctionnaire exécutant de la planification centralisée devienne d'un jour à l'autre un manager privé appelé à prendre des risques calculés dans un monde incertain et à se battre en solitaire?



Le plus utile pour les réformes à l'Est: l'aide à la formation.

La réaction immédiate de l'Occident est de dire: «Il n'y a qu'à les remplacer!» Oui, mais par qui? Les élections démocratiques tenues dans certains pays ont clairement révélé la petitesse du réservoir d'hommes politiques de la nouvelle génération et surtout la difficulté pour eux de se faire connaître en peu de temps, faute d'une abondante médiatisation. La situation est fondamentalement la même à la tête des entreprises. En d'autres termes, ces pays sont avant tout pénalisés par une carence de capital humain. La cause relève de la politique antérieure et se situe plus dans la fixation de priorités erronées que dans l'insuffisance de l'effort consacré à la formation. Citons à l'appui de cette affirmation la tendance, pendant des décennies, à choisir les enseignants tout autant pour les services rendus au Parti que pour leurs compétences. L'orientation des étudiants et des

moyens matériels en fonction de préoccupations militaires, politiques et sociales maintenant surannées. Cela explique pourquoi, aujourd'hui, même si le niveau moyen de formation n'est pas franchement mauvais, le profil de compétences professionnelles et universitaires disponibles correspond mal à la demande.

Comment pallier ces lacunes? A court terme, il apparaît à l'évidence que l'économie de marché ne peut se développer spontanément qu'au niveau de la petite et moyenne entreprise. A moyen et surtout à long termes, seul un effort énorme en faveur de la formation permettra de préparer les cadres techniques, économiques, juridiques et politiques dont ces pays ont un dramatique besoin. Facile à dire, mais formés par qui? C'est précisément sur ce point que l'expérience que vivent ces pays démontrera que le niveau et l'adéquation de la formation des jeunes générations dépendent de la formation dont dispose la génération précédente. Celle-ci étant inadéquate, le processus de conversion sera long. Seule une aide massive des pays occidentaux, qu'il conviendrait de concentrer en priorité sur la formation des responsables en place et des jeunes générations, ainsi que sur le transfert de technologie et de savoir-faire, permettrait de rattraper, en partie, le temps perdu.

*Professeur d'économie, recteur de l'Université de Genève.

Modèle de référence

PAR LUC WEBER*

Le vote populaire du 6 décembre 1992 sur l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen déterminera si notre pays veut jouer un rôle actif, voire moteur, dans la construction européenne. Ou s'il se contentera de s'y accommoder, voire de la subir. Pourtant, une décision du peuple suisse de participer à la construction de l'Europe pourrait se révéler importante non seulement pour la Suisse, mais pour tout le continent. Voici pourquoi.

L'étude de l'histoire suggère qu'il existe des périodes privilégiées qui rendent possibles des réformes institutionnelles et politiques fondamentales, en raison d'une convergence temporaire d'intérêts. Si tel est le cas, alors les bouleversements économiques et politiques qui secouent depuis quelques années le centre et l'est du continent lui offrent une chance unique de poser les bases constitutionnelles de son organisation politique, clé de voûte d'une paix définitive et de sa prospérité. Depuis l'approbation de l'Acte unique en 1986, le terme Europe se référait trop exclusivement à la Communauté des Douze. Maintenant que d'autres pays de l'AELE ont présenté une demande d'adhésion, que les pays de l'Est, y compris l'URSS, se sont débarrassés de l'objectif du communisme et que les négociations sur l'Espace économique européen ont abouti, l'intégration de l'Europe prend une tout autre dimension. Pour que l'objectif implicite de la formation, à terme, des Etats-Unis d'Europe se réalise, le processus d'intégration devrait concilier trois contraintes.

Premièrement, il doit s'accommoder des énormes écarts qui distinguent les pays dans leur préparation matérielle et politique à l'intégration. Deuxièmement, il doit laisser une large place à l'expression des réalités et spécificités nationales, ainsi que régionales et locales. Troisièmement et enfin, toute augmentation de la supranationalité gouvernementale doit nécessairement être accompagnée d'un développement des mécanismes d'expression démocratique au service des citoyens d'une part et des nations fédérées d'autre part. Ainsi, l'édification des Etats-Unis d'Europe ne sera possible que si l'on retient un modèle institutionnel qui s'accommoder tout à la fois des différen-



La Suisse peut servir d'exemple concret aux Etats-Unis d'Europe.

ces dans l'état de préparation matérielle et politique des pays candidats et de leurs particularités nationales. Faut-il opter pour une Europe des nations ou confédération d'Etats souverains, une fédération, voire même pour un Etat unique centralisé? Le succès du rendez-vous avec l'histoire dépendra pour beaucoup de la réponse à cette question. Mais il est indispensable de choisir une solution progressive, qui puisse supporter des développements portant sur des dizaines d'années. Comment alors ne pas s'intéresser au modèle de référence expérimenté avec tant de succès par la Suisse? En quelque cinq cent cinquante ans, la Suisse n'a-t-elle pas regroupé 25 cantons et demi-cantons en une Confédération d'Etats souverains? N'a-t-elle pas réussi, certes après bien des tribulations, à passer, en 1848, au niveau d'organisation supérieure de la fédération exigé par les développements économiques de l'époque? Le modèle suisse présente au moins quatre qualités. Il est évolutif, puisqu'il a passé par deux niveaux d'exigence: la confédération d'Etats, puis la fédération. Par la vertu du principe de subsidiarité, la compétence reste aux mains des Etats fédérés tant que la preuve de la nécessité d'une compétence centrale n'a pas été faite. De même, il est profondément démocratique et garantit aux petits Etats d'être entendus. Enfin, la cohésion interne est maintenue grâce à un souci de solidarité qui se concrétise par toute une gamme de mesures péréquatives.

Or un paradoxe de l'histoire fait que la Suisse, qui est non seulement au centre du continent, mais qui fournit l'exemple vivant d'une expérience particulièrement réussie d'union fédérale, semble pour le moins timorée face à la construction de l'Europe. Espérons donc qu'à la lumière de la double décision du Conseil fédéral d'aller vers l'adhésion, en passant par l'étape de l'Espace économique européen, le peuple suisse prendra conscience au cours du millésime 1992 qu'à l'échelle de l'Europe la question est moins de savoir si la Suisse risque de perdre son identité, mais bien plutôt de savoir si elle pourra marquer de son empreinte la formation à terme des Etats-Unis d'Europe.

* Professeur d'économie, recteur de l'Université de Genève.

En convalescence

PAR LUC WEBER*

Les trois indicateurs les plus courants de la performance de l'économie suisse peuvent être synthétisés ainsi pour 1991: diminution de la production de quelque 0,7%, inflation moyenne de 5,8% et plus de 5000 chômeurs en fin d'année. Cette performance est médiocre, surtout si on la compare avec celle des économies voisines. Précisons cependant que les prévisions pour 1992 font état d'une croissance de l'ordre de 1% et d'un repli du renchérissement à 4,4%; 1993 devrait marquer le retour à une situation normale.

La faiblesse économique actuelle a, heureusement pour la Suisse, une dominante conjoncturelle. Non seulement elle marque la fin de la plus longue période d'essor de l'après-guerre — huit années consécutives — et de son emballement au cours des dernières années. Mais elle en est aussi la conséquence. Rappelons qu'après une décennie septante perturbée par la stagflation et les réajustements monétaires, un développement rapide et harmonieux de l'économie était particulièrement bienvenu. Cependant, toute période d'essor comporte en soi des dangers. Pour l'économie privée, il y a risque de relâchement de la combativité sur les marchés et dans la lutte pour le contrôle des coûts; les entreprises marginales ne survivent que parce que la situation est très bonne; enfin, les risques pris augmentent au fur et à mesure que la crainte d'un repli de la conjoncture s'estompe. Un comportement analogue est observable du côté de l'Etat. Le rythme d'accroissement annuel des dépenses s'est subitement accéléré vers le milieu des années septante, suite à des résultats budgétaires excellents. En Suisse comme dans toutes les démocraties du monde, les ministres des Finances ne résistent pas longtemps aux pressions pour augmenter le nombre de fonctionnaires, lancer de nouveaux projets, ou encore pour alléger les impôts.

Ces causes, liées au comportement des acteurs, ont été amplifiées par le secteur monétaire. En raison d'un très fâcheux concours de circonstances entre le krach boursier d'octobre 1987 et des modifications techni-



AIRTOBLER

L'état de l'économie suisse est malgré tout de bon augure.

ques entrées en vigueur en janvier 1988, la Banque nationale suisse a involontairement créé un excédent de liquidités qui a favorisé la surchauffe, source de l'accélération du renchérissement. Toutes les conditions étaient donc réunies pour une correction. La Banque nationale a engagé une politique monétaire très restrictive. Elle a provoqué une flambée des taux d'intérêt, source d'une accélération supplémentaire, mais temporaire, de la spirale inflationniste, avant de freiner très fortement l'activité économique.

L'année 1992 servira à la consolidation. La politique monétaire ramènera l'inflation dans la fourchette qu'elle n'aurait jamais dû quitter, et la consommation intérieure ainsi que les exportations soutiendront l'activité éco-

nomique. Ce détour fait en 1991 par la stagnation et l'inflation aura cependant coûté très cher à l'économie, parce qu'il impose tant au secteur privé que public des redimensionnements coûteux et douloureux: licenciements, faillites, sous-utilisation des capacités productives et frustrations.

La dominante conjoncturelle des difficultés économiques actuelles ne doit cependant pas cacher le fait que certains secteurs de l'économie, jusqu'ici très privilégiés ou très protégés, sont entrés dans une phase d'adaptation structurelle qui leur est imposée par la globalisation des marchés et l'hypothèse d'une intégration de la Suisse à l'Europe. De plus, le conflit traditionnel entre le souci de justice sociale et les impératifs de la compétitivité de l'économie suisse, qui a besoin de plus de flexibilité pour s'adapter au nouvel environnement des années nonante, s'est ravivé. L'addition de ces facteurs structurels aux facteurs conjoncturels explique donc bien la faiblesse actuelle de l'économie suisse. Cependant, le fait qu'elle ne soit pas plus marquée est de bon augure: elle est dans l'ensemble saine et bien armée pour affronter les périodes particulièrement difficiles et troublées, mais stimulantes, qui s'annoncent.

* Professeur d'économie, recteur de l'Université de Genève.

Faux modestes

PAR LUC WEBER*

Les commentaires catastrophistes des médias sur les mauvaises performances de l'équipe suisse engagée aux Jeux olympiques d'hiver d'Albertville sont, à notre avis, révélateurs d'une vérité qui n'éclate pas au premier coup d'œil: les Suisses seraient en fait des faux modestes? Comparés à d'autres pays où le cocorico est une manifestation de chauvinisme actif, les cris de désillusion traduisent en Suisse une forme de «chauvinisme du déprimé».

Bien que compréhensible, la déception n'explique pas tout. Il fallait bien être victime d'une illusion de supériorité pour commenter d'une façon aussi dramatique, voire vindicative, une performance d'ensemble des athlètes suisses qui se situe dans la fourchette d'autres grands événements sportifs antérieurs. Si cette attitude se limitait au domaine du sport spectacle, il n'y aurait pas lieu d'y attacher trop d'importance. De nombreux signes suggèrent cependant que cette fausse modestie marque aussi certains comportements politiques et économiques. Cette constatation, si elle est fondée, est d'importance, parce qu'elle expliquerait en partie pourquoi de nombreuses personnes, entreprises et organisations ont, en Suisse, autant de peine à s'adapter à un contexte en plein bouleversement, et sont aussi critiques à l'égard de l'Europe.

Sur le plan des personnes, il est par exemple étonnant de constater que les experts émanant des milieux académiques bénéficient d'un capital de confiance inférieur à ceux qui se sont fait un nom grâce à une longue expérience pratique. Sans doute y a-t-il de bonnes raisons de prendre des précautions lorsqu'on fait appel aux premiers. Mais à l'évidence les responsables d'aujourd'hui octroient encore une confiance exagérée à la connaissance acquise par l'expérience pratique et attribuent trop d'importance à la crainte d'être confrontés à des avis trop éloignés de leur perception quotidienne. De même, combien d'entreprises suisses n'ont-elles pas disparu, et



Les Suisses
gagneraient
à retrouver
leur vraie modestie.

part, la modestie, même si elle n'est qu'apparente, est un bienfait de la démocratie de consensus et de tolérance, ainsi que de la taille modeste du pays. D'autre part, le côté fausse modestie est un effet secondaire de la longue période de succès de la Suisse qui, après avoir évité la Seconde Guerre mondiale, a connu un essor sans précédent. Alors qu'ils ont été à la clé de la réussite, le goût du travail et de prendre des risques s'est amenuisé et les égoïsmes individuels ou de groupes ont augmenté.

Si la Suisse, et par là ses entrepreneurs, serviteurs de l'Etat et citoyens, veut relever les défis qui l'ébranlent actuellement, elle se doit de réaliser rapidement qu'elle n'est plus vraiment un cas spécial à qui tout, ou presque, réussit. Elle doit impérativement retrouver les deux qualités qui ont fait sa réussite, le goût du risque, et dans une certaine mesure aussi, celui du travail. Le succès de certaines entreprises ou personnes indique qu'elle le peut parfaitement. Mais à une condition, c'est que la Suisse redevienne un pays de vrais modestes.

* Professeur d'économie, recteur de l'Université de Genève.

Matus revues

PAR LUC WEBER*

Coup sur coup, la presse s'est fait l'écho de projets de profonde réforme dans la maturité fédérale, de création d'une maturité professionnelle et de généralisation des écoles supérieures de formation professionnelle. L'amorce de ces grandes manœuvres politico-pédagogiques reflète la préoccupation de la Suisse de mieux exploiter son réservoir de ressources humaines pour relever les défis d'un monde de plus en plus compétitif et de se soumettre aux exigences européennes d'harmonisation des diplômes. Deux objectifs qui, soit dit en passant, ne sont pas nécessairement complémentaires.

En raison des progrès des sciences et des techniques, l'exercice de presque tous les métiers exige des connaissances de plus en plus sophistiquées. L'accès à des positions de spécialiste ou à responsabilités devient hasardeux sans une formation supérieure, de nature professionnelle ou universitaire. La Suisse, qui a créé son niveau de vie privilégié en s'appuyant surtout sur ses ouvriers spécialisés et ses cadres moyens, doit impérativement mieux exploiter son potentiel humain en offrant à chacun la possibilité de se former, puis de réactualiser ses connaissances, selon ses compétences et ses aspirations. Cela exige un système de formation cohérent dans sa verticalité et bien articulé dans ses filières.

Le système suisse est comparativement bon dans ses deux extrêmes; en revanche, il demande à être revu, afin surtout d'être mieux structuré, dans son niveau intermédiaire. En effet, le système de l'apprentissage a admirablement fait ses preuves; mais il souffre maintenant du drainage croissant des jeunes vers la maturité et/ou les écoles professionnelles, ainsi que de l'étroitesse des sorties vers des formations professionnelles plus poussées. A l'autre extrême, les universités suisses sont de qualité. Toutefois, elles n'ont pas suffisamment de moyens pour développer, comme il le faudrait, les formations post-grades. Et elles souffrent, dans le premier cycle, du grand nombre d'échecs de jeunes insuffisamment préparés ou motivés pour les études universitaires. Cette



Bienvenue à la
réforme du système
de formation!

appréciation confirme le bien-fondé des réformes envisagées. La première vise à permettre de compléter l'apprentissage par une formation générale, sanctionnée par une maturité professionnelle et donnant accès à des écoles supérieures de formation professionnelle. La deuxième opte pour le développement de ces écoles et pour leur promotion au rang de formation supérieure, alternative à celle des universités, mais fortement ancrées à une profession. Les formations techniques étant déjà bien pourvues, l'effort portera surtout sur les métiers du commerce et de l'administration, de la santé, de la pédagogie et des arts. Ce projet est bienvenu, notamment parce qu'il répond au besoin accru d'une formation professionnelle spécialisée et parce qu'il offre une alternative aux études universitaires pour les bacheliers qui souhaitent acquérir rapidement une formation professionnelle de haut niveau. Cela aurait pour effet bénéfique de désengorger les universités et de leur permettre ainsi d'augmenter, comme il le faudrait, le niveau de leurs exigences. A cet effet, il est impératif que ces écoles ne puissent plus pratiquer, comme la plupart le font actuellement, un strict *numerus clausus*.

Faut-il souligner que, dans ce contexte, il est particulièrement important que la réforme des études de maturité vise les bons objectifs. Pour la cohérence du système de formation, la maturité doit demeurer non seulement la filière de préparation privilégiée pour entrer à l'université dans n'importe quelle faculté; en plus, son niveau d'exigence doit permettre à la toute grande majorité des bacheliers de suivre normalement des études universitaires, ce qui n'est pas suffisamment le cas actuellement. Mais il importe encore plus que cet ensemble de réformes de la formation intermédiaire, et en particulier leur financement, ne se fasse pas au détriment des universités, car le marché du travail suisse souffre principalement d'un déficit de personnes formées à la frontière des connaissances.

*Professeur d'économie, recteur de l'Université de Genève.

Une molle gestion

PAR LUC WEBER*

Inexorablement, les collectivités publiques suisses annoncent les unes après les autres une aggravation massive de leur situation financière qui les oblige à prendre des mesures d'austérité souvent draconiennes. Ce dérapage généralisé, outre qu'il surprend par sa relative soudaineté et son ampleur, est inquiétant. Car il met en évidence les graves carences des autorités politiques en matière de gestion financière.

Depuis des décennies, les économistes constatent que le comportement économique de l'Etat renforce, au lieu de les atténuer, les fluctuations propres au fonctionnement de l'économie privée et internationale, et par conséquent accentue les déséquilibres (inflation, chômage). Contrairement à ce qu'enseigne la doctrine juridique en la matière, les autorités fixent les dépenses en fonction des recettes au lieu de les déterminer sur la base des besoins. Cela est dû pour beaucoup au fait que les décideurs politiques sont dans une situation de concurrence les uns par rapport aux autres dans leur recherche du soutien des électeurs; ce qui les pousse à proposer les mesures les plus susceptibles de plaire à l'électorat, c'est-à-dire des augmentations de prestations et diminutions d'impôts, et non le contraire.

Ces atavismes de comportement observés dans toutes les démocraties œuvrent en Suisse aussi. La douloureuse expérience de la profonde crise de 1974 à 1976, dans laquelle la Suisse a plongé avec des finances fortement déficitaires, se reproduit de façon très semblable dans le cycle économique actuel. Gérée de façon très stricte sous le coup des difficultés antérieures, la discipline s'est soudain relâchée au milieu des années quatre-vingt, après quelques années d'excellents résultats financiers. L'abondance des recettes traditionnelles, le gonflement de recettes hautement volatiles liées au boom du marché immobilier et les fruits de plusieurs années de rigueur avaient recréé les conditions propices à une nouvelle phase de surenchère politique. La fisca-



AIRTOBLER

Les autorités
n'ont rien retenu
de la crise financière
des années 70.

lité a donc été allégée (baisse des taux, augmentation des déductions, correction de la progression à froid), les prestations publiques ont été améliorées et la gestion est devenue plus molle. Si l'on ajoute à cela des pertes de substance fiscale consécutives à une fuite accrue devant l'impôt et les méfaits de la reprise de l'inflation, toutes les conditions étaient satisfaites pour un retour en force des déficits. C'est exactement ce qui s'est produit depuis la fin des années quatre-vingt. En plus, le problème s'est aggravé par la récession commencée en 1991, ainsi que par la soudaine accélération des transformations structurelles nécessaires pour s'intégrer à une économie de plus en plus globale et pour s'adapter à l'Europe.

Cette politique à court terme a des conséquences déplorables sur l'économie. Sur l'ensemble du cycle, elle renforce les fluctuations économiques au lieu de les atténuer. Lorsque la récession se manifeste, la situation déjà précaire des finances pousse les autorités, qui attachent plus d'importance à l'équilibre financier qu'à l'équilibre macro-économique, à prendre des mesures d'austérité qui renforcent cette dernière, au lieu de pouvoir tolérer une apparition passagère d'un déficit. Enfin, cette politique de «go-and-stop» provoque de coûteux gaspillages. En haute conjoncture, la relative facilité financière estompe l'esprit de rigueur, alors qu'en basse conjoncture, parce que notre régime politique fondé sur la proportionnelle ne permet pas de fixer des priorités, on économise, en général sans discernement, ce qui engendre des frustrations et des pertes de substance.

L'expérience de la crise 1974-76 n'ayant pas servi de leçon, peut-on espérer que celle que nous subissons aujourd'hui servira? Les augures sont mauvais. A moins que l'Etat ne se mette des garde-fous capables de le protéger contre lui-même, en se forçant à avoir un comportement beaucoup plus constant à long terme.

* Professeur d'économie, recteur de l'Université de Genève.

Une assurance sur l'avenir

PAR LUC WEBER*

Dans quelques jours, le peuple et les cantons suisses sont appelés à prendre une décision d'une importance aussi déterminante que celle prise en 1848 de passer du système confédéral au système fédéral. Le verdict qui sortira des urnes le 6 décembre aura des conséquences sur l'économie suisse. Mais lesquelles? Il n'est pas aisé de les mesurer, étant donné la complexité extrême d'une économie moderne déjà fortement inter-pénétrée dans l'économie mondiale. Mais on peut comprendre que cette ratification suscite espoirs, craintes, et plonge certains dans la perplexité.

Les augures sont très positifs, à la quasi-unanimité. Toutes les simulations effectuées montrent que l'acceptation du traité EEE se traduira par un gain de croissance important; et le chômage, même s'il devait demeurer à un niveau élevé pour la Suisse, sera dans tous les cas beaucoup plus faible qu'en cas de refus. Les grandes sociétés, elles aussi, sont presque unanimement favorables au traité. Les hésitants, voire les opposants, se situent plutôt parmi les petites et moyennes entreprises, dans les milieux ruraux, ainsi que dans les professions libérales.

La décision du 6 décembre apparaît particulièrement complexe pour certains secteurs et certains milieux, car il peut y avoir contradiction entre les conséquences à court terme et celles à long terme. Il est indéniable que ce pas de plus que la Suisse ferait vers l'Europe communautaire aura des conséquences économiques, sociales et culturelles importantes. En d'autres termes, le gain global que l'on attend de l'Europe sera accompagné par une certaine redistribution des cartes. Des secteurs et des professions vont perdre, en raison de la concurrence accrue, une partie des avantages économiques dont ils ont longtemps bénéficié. Il s'agit principalement des secteurs dont l'activité est tournée essen-



L'EEE apportera, à long terme, un gain de prospérité.

tiellement vers l'intérieur, des secteurs qui ont été particulièrement protégés par des législations ou des accords cartellaires de nature corporatiste. Contrairement aux branches traditionnellement ouvertes sur le monde et qui, de ce fait, ont dû sans cesse se remettre en cause pour demeurer compétitifs, les secteurs protégés vont devoir entamer un processus de restructuration; l'objectif consiste à augmenter la compétitivité, en réduisant les coûts, notamment, et en offrant des produits plus attractifs. Ce processus indispensable est dur et désécurisant. Il requiert une remise en cause des habitudes, exige des décisions pénibles, entraîne une baisse des profits ou des rémunérations, provoque même, le plus souvent, des pertes et des cessations d'activité. La tentation est donc forte de ne pas passer par là.

Mais cette attitude est à courte vue. Elle néglige toute une dimension de l'intégration européenne. Elle réduit ce mouvement de l'histoire irréversible du rétrécissement des continents, provoqué par les progrès fulgurants des moyens de transport et des télécommunications, ainsi que par les bouleversements qui s'opèrent dans l'industrie et les services. Ne pas voir qu'une partie sans cesse croissante de l'activité économique se déroule avec l'étranger et, pour ce qui concerne la Suisse, de plus en plus avec l'Europe, constitue une erreur d'appréciation qui pourrait être lourde de conséquences.

Aucun pays, même le plus puissant du monde, ne peut espérer bénéficier du même essor par une politique d'isolement. A fortiori la Suisse. Ceux-là mêmes qui risquent d'être touchés, dans les premières années de l'EEE, doivent savoir qu'ils bénéficieront eux aussi, à long terme, du gain de prospérité dû à la participation au grand marché européen.

* Professeur d'économie, recteur de l'Université de Genève.

Essayez l'ignorance...

PAR LUC WEBER*

Ainsi, en dépit de l'unanimité manifestée par les experts pour prédire que l'avenir de la Suisse serait moins incertain dans l'EEE, le peuple souverain a décidé que l'indépendance du pays avait la priorité. Une vague sans précédent de commentaires ont été suscités par cette décision, mais le rôle joué par le niveau d'éducation dans la formation des opinions a été trop négligé. Et pourtant, il apparaît très clairement que les majorités rejetantes sont issues de régions dont le niveau général d'éducation est inférieur à la moyenne suisse. C'est en particulier le cas non seulement de la Suisse centrale, mais encore des régions campagnardes des cantons du Plateau suisse allemandique dans lesquels, par exemple, la proportion des jeunes qui ont obtenu une maturité est de moitié inférieure à celle qui prévaut en Suisse romande ou dans les grandes agglomérations de Suisse.

Une éducation qui s'arrête à la fin de la scolarité obligatoire, même si elle est augmentée d'un apprentissage, prive les jeunes de cette ouverture d'esprit et de cette capacité d'analyse et de critique que leur apporte l'étude de la littérature, de l'histoire et des sciences. Cette carence au niveau personnel est magnifiée au niveau de toute la communauté, puisqu'elle détermine la vision du monde propagée par les faiseurs d'opinion (enseignants, médias, politiciens, chefs syndicaux).

On ne peut éviter de répéter ici que la Suisse a pu jusqu'à aujourd'hui bâtir sa prospérité sur la qualité professionnelle de ses ouvriers, employés et cadres intermédiaires; mais que la globalisation des problèmes et l'accélération folle du rythme auquel les questions économiques et politiques se transforment exigent un esprit analytique, critique et imaginatif, qui est stimulé par la formation secondaire post-obligatoire et entraîné par une formation supérieure. La période où les cadres supérieurs pouvaient se recruter presque exclusivement parmi des apprentis qui ont gravi consciencieusement tous les échelons d'organisations hiérar-



... si vous pensez
que l'éducation
est trop coûteuse!

chiques pyramidales est révolue. De nombreux secteurs et entreprises s'en sont rendu compte dans les années quatre-vingt, mais d'autres secteurs et entreprises, de même que le secteur public en général, ne semblent pas en avoir encore suffisamment conscience; ou en tout cas n'ont pas encore pris les mesures qui s'imposeraient. C'est d'autant plus pernicieux que le système suisse de prise de décision, en politique surtout, mais aussi dans le monde économique, est plus que n'importe où ailleurs fondé sur la recherche d'un consensus, ce qui a pour conséquence d'imposer un profil bas aux leaders.

Le niveau d'éducation économique de certaines catégories de la population qui occupent pourtant

des positions dirigeantes dans les petites et moyennes entreprises, à l'Etat ou dans les professions libérales, est inadapté aux exigences actuelles. D'où la propension de ces milieux à défendre leur rente de situation présente, sans imaginer que le futur de leurs affaires est au moins autant, si ce n'est plus, lié à l'essor économique général, qui ne peut que se développer de façon plus saine dans un grand marché.

Les conséquences à tirer de cette analyse en matière de politique économique sont très claires. Le maintien de la compétitivité économique et de l'identité culturelle de la Suisse est lié à l'amélioration et au bon engagement de la seule ressource naturelle du pays, le capital humain. Les mesures de revitalisation de l'économie destinées à augmenter la compétitivité internationale de l'économie suisse, en particulier des secteurs trop longtemps protégés ou assistés, sont une nécessité à court terme; il faut aussi savoir que la Suisse ne saura garder la position qui était encore la sienne dans les années quatre-vingt sans un effort accru en matière d'éducation, en particulier au niveau supérieur. Le vote négatif du 6 décembre non seulement en est un indice, mais l'exige encore plus.

* Professeur d'économie, recteur de l'Université de Genève.

Orientation volontariste

PAR LUC WEBER*

... la Suisse a toujours pratiqué avec succès une politique de non-intervention des pouvoirs publics dans la politique industrielle et de recherche. La Confédération prend un nombre croissant d'initiatives qui s'écartent clairement de ce principe.

... la demande pressante des organisations patronales, notamment du Vorort, l'Etat ne vole pas au secours des entreprises marginales et ne finance ni la recherche ni la fabrication de produits stratégiques ou de prestige. De même, la recherche fondamentale conduite principalement dans les Hautes Ecoles était traditionnellement laissée à la responsabilité des chercheurs. Même s'il est facile de citer des technologies nouvelles dans lesquelles la Suisse n'a pas réussi à s'assurer une position dominante parce qu'elle y est entrée trop tardivement, le pays doit une grande part de son bien-être à sa capacité d'innovation et de production de biens de haute technologie.

Aujourd'hui, en raison des progrès fulgurants de la recherche fondamentale, la clé du maintien de la capacité concurrentielle du pays se transforme d'une façon accélérée. La domination des marchés mondiaux de demain dépend étroitement du savoir-faire en biotechnologie, en micro-électronique, en télécommunications, en télévision haute définition, etc. Face à ce défi d'une ampleur inusitée, les trois grands blocs économiques appliquent chacun des stratégies différentes. Les Japonais engagent des moyens gigantesques sur quelques domaines de recherche supposés plus prometteurs. Non sans avoir essayé, mais sans grand succès, de regrouper leurs forces pour quelques technologies critiques, les Etats-Unis comptent pour l'essentiel sur la capacité innovatrice de leurs universités et de leurs industries de pointe. Quant à l'Europe, elle cherche à refaire son retard technologique: la Communauté finance de grands programmes de recherche et plusieurs pays soutiennent directement leurs industries de pointe. La Suisse, quant à elle, demeure dans l'ensemble très compétitive sur les marchés extérieurs: l'industrie horlogère a réussi un come-back



Recherche et politique industrielle: Berne est en contradiction

prioritaires consacrés plus particulièrement à des hautes technologies. Si cette orientation volontariste de la recherche a sans doute eu quelques résultats positifs, elle a aussi engendré des choix peu heureux ou sans lendemain.

Or, s'il est peut-être justifié — et rien ne garantit que cela soit effectivement le cas — de planifier la recherche dans les technologies de pointe, il est en tout cas illusoire de croire que la recherche fondamentale faite principalement dans les universités puisse être valablement orientée. D'une part, l'expérience montre que la plupart des grandes découvertes de l'après-guerre sont apparues là où on ne les attendait pas; de plus, leurs retombées pratiques sont très aléatoires. D'autre part, le fait que des fonds soient disponibles pour une recherche donnée ne donne aucune garantie que les personnes compétentes soient disponibles ou intéressées; le risque existe que le terrain soit occupé par des opportunistes. Pourquoi les autorités fédérales prennent-elles le risque de perturber le domaine particulièrement complexe et aléatoire de la recherche fondamentale alors qu'elles ont toujours sagement évité de faire de la politique industrielle?

* Professeur d'économie, recteur de l'Université de Genève.

Sombre climat

PAR LUC WEBER*



Mais les faits ne justifient pas le pessimisme ambiant.

La Suisse traverse une période économique tout à fait inhabituelle, qui la plonge dans un pessimisme que la situation économique fondamentale ne justifie pas. Trois des quatre indicateurs traditionnels ne donnent aucun signe d'alarme. La balance des transactions courantes avec l'étranger demeure invariablement excédentaire. Bien qu'elle dure depuis trois ans, la récession demeure très modérée, puisque le produit intérieur brut aura diminué d'à peine 1% par rapport à celui de 1990, alors qu'il s'était contracté de 7,5% de 1974 à 1976. Certes, comparée à nos principaux partenaires commerciaux, l'inflation a connu un niveau inhabituel au début de cette décennie, mais son rythme était de moitié inférieur à celui du début des années septante et la Banque Nationale Suisse l'a sous contrôle.

Cela dit, tout n'est pas à l'évidence si rose. En particulier, la situation de l'emploi catastrophique pour les normes suisses: le chômage est au moins six fois supérieur à celui de la crise 1974-1976, et tout le monde s'accorde pour dire qu'il faudra s'accommoder d'un chômage plus élevé. De même, les finances publiques sont retombées dans une crise plus brutale que dans la première moitié des années septante, puisque le rapport entre les déficits publics et le produit national approche les 3% alors qu'il n'avait pas atteint les 2% à l'époque. Si ce n'est le chômage, parce qu'il touche des êtres humains, ces faits, et d'autres encore, ne justifient pas, à l'évidence, le climat pessimiste régnant. Comment alors expliquer cette situation paradoxale? Je suggérerai deux explications économiques, auxquelles il conviendrait d'ajouter les causes psychosociales.

La première a trait au fait que les signes ont une influence exagérée par rapport aux faits. Ce fut, par exemple, le cas de la récente augmentation de 60% en trente mois des taux pour les nouvelles hypothèques; c'est celui, maintenant, de l'explosion du chômage. Faute d'une excellente connaissance des mécanismes macroéconomiques, l'impression subjective donnée par les symptômes dépasse inévitablement l'état de santé réelle de

l'économie. La deuxième explication porte sur les bouleversements structurels qui ont été engendrés par la globalisation de l'économie mondiale initiée notamment par la politique économique de Reagan et de Thatcher; on peut y ajouter la révolution de l'informatique et des télécommunications, ainsi que l'effondrement du communisme et la subite crainte de la Suisse de manquer le train de l'Europe. En gros, la globalisation du monde a renforcé la nécessité de réaliser des économies d'échelle par une augmentation de taille, et a rendu les entreprises plus vulnérables à la suite d'une réduction de leurs marges bénéficiaires. Le maintien de la compétitivité nécessite donc l'accélération du rythme de transformation de l'organisation industrielle et des processus de production, deux impératifs que les évé-

nements politiques en Europe ont rendus plus aigus. Or, même si la conjoncture avait été plus favorable, le fait même de chercher à produire la même quantité, mais différemment, afin de diminuer les coûts, entraîne inévitablement dans un premier temps des perturbations et par conséquent des coûts sociaux: l'écart entre les profils de formation demandés et offerts augmente, et des équipements non encore entièrement amortis doivent être abandonnés.

Le processus naturel d'adaptation perturbe d'autant plus à court terme que la restructuration de larges secteurs de l'économie a été trop longtemps ignorée ou reportée en Suisse. On peut cependant admettre qu'il va pour le moins cesser de s'accélérer. En outre, les conditions cadres de la conjoncture s'améliorent rapidement en Suisse, comme chez plusieurs partenaires commerciaux, à la grande exception de l'Allemagne; on doit donc s'attendre à une reprise de la croissance et à une stabilisation, voire même une diminution du chômage. Si les acteurs économiques, entrepreneurs et consommateurs, pouvaient mieux comprendre ce qui se passe, la reprise n'en serait que plus rapide et plus forte.

* Recteur de l'Université de Genève, professeur d'économie.