

La situation économique

4^{me} TRIMESTRE DE 1968

Table des matières

	Pages
1. La situation économique dans le monde	3
1.1 Tendance générale de la conjoncture	3
1.2 La situation économique dans les principaux pays industrialisés	3
1.21 Amérique du Nord	3
1.22 Communauté économique européenne	4
1.23 Association européenne de libre-échange	5
1.24 Autres régions	6
1.3 Marchés des matières premières	7
1.4 Marchés du travail	8
1.5 Marchés monétaires et financiers	9
1.6 Marchés des devises et de l'or	9
2. La situation économique en Suisse	10
2.1 Tendance générale de la conjoncture	10
2.2 Production	11
2.21 Agriculture	11
2.22 Industrie	11
2.23 Transports	12
2.3 Consommation	12
2.31 Commerce de détail	12
2.32 Tourisme	12
2.4 Investissement	13
2.5 Commerce extérieur	14
2.6 Finances fédérales	15
2.7 Marché monétaire et financier	16
2.8 Marché du travail et salaires	17
2.9 Prix sur le marché des marchandises	18

RAPPORTS DE LA COMMISSION DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES

- La situation économique (rapport trimestriel)
- La situation économique suisse et ses perspectives (annuel)
- La balance suisse des revenus (annuel)
- Etudes occasionnelles

paraissent comme supplément

- de La Vie économique
- du Bulletin mensuel de la Banque nationale suisse

COMMISSION DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES

Président	Würgler Hans, prof., Zurich
Vice-président	Keller Theo, prof., St-Gall
Membres	Bombach Gottfried, prof., Bâle Brugger Hans, D ^r , collaborateur économique de l'Union suisse des paysans, Brugg Golay Jean, prof., Lausanne Gutersohn Alfred, prof., St-Gall Hauser Gerald, prof., Zurich Jucker Waldemar, D ^r , secrétaire de l'Union syndicale suisse, Berne L'Huillier Jacques, prof., Genève Ritzmann Franz, D ^r , St-Gall Wehrli Bernhard, D ^r , secrétaire du Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, Zurich Wyss Edmund, D ^r , conseiller national, conseiller d'Etat du canton de Bâle-Ville, Bâle
Représentants d'instances officielles	Allemann Hugo, prof., délégué aux questions conjoncturelles, Berne Cuendet Georges-André, lic. en droit, Division du commerce DEP, Berne Ducret Edgar, D ^r , Division de la statistique du commerce, Direction générale des douanes, Berne Heiniger Ludwig, Dr, Section statistique sociale, OFIAMT, Berne Kull Walter, D ^r , Service d'étude et de statistique, BNS, Zurich Peter Adolf, D ^r , Administration fédérale des finances, Berne Petitot Paul, D ^r , Section statistique, Direction générale CFF, Berne Senglet Jean-Jacques, D ^r , Bureau fédéral de statistique, Berne Stäuber Walter, D ^r , Administration fédérale des contributions, Berne
Secrétariat	Weber Luc, lic. sc. comm. et écon., lic. sc. pol., Berne Zumstein Max, lic. rer. pol., Berne
Adresse	Amthausgasse 20, 3000 Berne, Tél. 031/61 43 00

plus élevée sur la valeur ajoutée et que les exportations bénéficieraient au contraire d'un allègement fiscal. En Grande-Bretagne, enfin, de nouvelles mesures de restrictions ont été mises en vigueur.

La situation monétaire de l'Amérique a accusé une tendance à l'amélioration, grâce à l'afflux considérable de capitaux. Les réserves monétaires américaines ont donc sensiblement augmenté aussi pendant les mois écoulés. Cet accroissement est dû pour une bonne part aux tirages d'autres pays — notamment de la France et de la Grande-Bretagne — ainsi qu'au réseau de swap du système de la Banque fédérale de réserve. Parmi les monnaies de l'Europe continentale, c'est surtout le gulden néerlandais et, pendant une courte période, le franc suisse, qui se sont distingués par une tenue extrêmement ferme alors que le dollar canadien n'a pu atteindre que de justesse le niveau de la fin septembre. Les cours libres des monnaies latino-américaines ont accusé en général une tendance à la baisse par rapport au dollar. Les monnaies du Brésil et du Chili ont de nouveau été dévaluées.

Les événements qui se sont produits dans le domaine monétaire ont aussi eu des répercussions sur le *marché libre de l'or*. Les prix

de vente, qui étaient tombés à la mi-octobre à 38,95 dollars (Londres) et 39,125 dollars l'once d'or fin (Zurich) sont remontés à 40,55 dollars, respectivement à 40,50 dollars jusqu'au 20 novembre (et passagèrement même à 41 dollars) par suite de l'inquiétude renaissante au sujet de la monnaie. Les cours ont ensuite subi une accalmie après la conférence monétaire de Bonn et sont retombés à 39,85 et 39,90 dollars (le 29 novembre). Puis il y eut une nouvelle hausse durable, soit 42,75 et 42,80 dollars, qui atteignit son point culminant le 15 janvier 1969. Cette poussée des prix reposait surtout sur la tension grandissante au Proche-Orient et était fondée sur l'espoir que le président Nixon, modifierait la politique américaine de l'or lorsqu'il entrerait en fonctions. Cet espoir avait été encore renforcé par le fait que M. David Kennedy, nouveau secrétaire du Trésor, avait refusé à l'époque de donner un avis — qui aurait engagé — sur la future politique de l'or des Etats-Unis. Il faut ajouter à cela que l'Afrique du Sud décide de continuer à se tenir à l'écart du marché si bien que la demande croissante s'est trouvée en présence d'une offre très limitée. Les prix n'ont d'ailleurs que peu régressé après que le secrétaire du Trésor des Etats-Unis a déclaré récemment que son pays refuse de modifier le prix officiel de l'or.

2. LA SITUATION ÉCONOMIQUE EN SUISSE

2.1 Tendances générales de la conjoncture

La *croissance économique* enregistrée dès le début de l'année s'est poursuivie au cours du 4^e trimestre 1968. Certaines composantes du produit national toutefois ont connu une évolution quelque peu différente. D'une part, si le rythme de croissance élevé des exportations a joué à nouveau un rôle prépondérant dans l'expansion, les importations, qui avaient réagi à l'accélération de l'activité au troisième trimestre seulement, se sont considérablement accrues au cours de la période étudiée. D'autre part, l'expansion de la consommation privée, demeurée très modeste, semble avoir été supérieure à la moyenne annuelle. La poussée sur les prix s'est à nouveau renforcée, mais se situe nettement au dessous de la hausse enregistrée il y a une année.

L'évolution du *commerce extérieur* au cours de la période étudiée a été marquée par la persistance d'une croissance rapide des exportations, et particulièrement par l'accentuation de la reprise des importations enregistrée au trimestre dernier. En regard de l'année précédente, celles-ci ont en effet augmenté de 16,6% contre 11,8% au 3^e trimestre 1968 et 1,4% au 4^e trimestre 1967, soit à un rythme beaucoup plus rapide que celui de l'année entière (+9,2%). L'augmentation a été la plus élevée dans les groupes de matières premières et produits mi-fabriqués, de biens d'équipement et de biens de consommation. L'accélération de la demande globale observée dès le début de l'année s'est ainsi répercutée sur les achats suisses à l'étranger à la fin de l'été seulement. En effet, de par leurs stocks relativement trop élevés en début d'année, les entreprises et commerces de détail ont pu de manière générale faire face à l'augmentation de la demande jusque vers le milieu de l'année sans se réapprovisionner plus qu'auparavant. Ceci explique le décalage entre l'accélération de l'activité et sa répercussion sur les achats à l'étranger. Le rythme d'expansion des exportations, bien que légèrement plus faible que lors du 3^e trimestre, est demeuré supérieur à la moyenne annuelle (14,4%). Les ventes à l'étranger se sont accrues de 15,2% en regard du même trimestre de l'année précédente, contre 19,6% au 3^e trimestre et 9,1% au 4^e trimestre de 1967. Le déficit de la balance commerciale s'est accentué en regard de l'année passée, mais le taux de couverture, avec 94,4%, est demeuré très élevé. Il faut toutefois relever que pour la première fois depuis 10 ans, la balance commerciale s'est bouclée au mois de novembre avec un solde actif.

La propension à *investir* des entrepreneurs paraît avoir été légèrement plus marquée au cours de cette période. Le nombre des plans de constructions nouvelles ou d'agrandissements s'est accru de 8,8% par rapport à l'année passée et leur volume de 47,4%. Les résultats annuels pour ces mêmes catégories signalent la même disparité entre l'évolution de l'effectif des projets et leur volume (respectivement -0,5% et +15,1%), indiquant ainsi une augmentation du volume moyen des constructions. Cependant, tirer des conclusions de ces résultats quant à l'élargissement de la capacité de production de l'économie nécessiterait la connaissance de l'utilisation future de ces nouveaux bâtiments.

De même qu'au trimestre précédent, le nombre des *logements* terminés dans les 65 grandes villes de Suisse s'est réduit de 16,3%. Mais il serait erroné de conclure que l'activité de ce secteur a diminué; sur la base des divers indicateurs disponibles au début de 1969 on peut supposer au contraire, que l'effectif des logements terminés en 1968 sera assez proche de celui de 1967.

L'expansion de la *consommation privée*, demeurée dans l'ensemble faible jusque vers la fin de l'été, se serait accélérée au cours du trimestre, confirmant ainsi l'accroissement légèrement plus soutenu du volume des ventes observé le trimestre dernier. En regard du même trimestre de l'année précédente, le chiffre d'affaires du commerce de détail s'est élevé de 5,9% contre 3,0% au 3^e trimestre et 1,2% il y a une année. Si l'on considère que la poussée sur les prix est demeurée relativement faible, on peut admettre que la croissance du volume des ventes a doublé. Mais remarquons que si le chiffre d'affaires a été au-dessus de la moyenne en octobre et en novembre, il a été moins satisfaisant en décembre. Toutefois, décembre 1968 a compté pour le même nombre de jours ouvrables que décembre 1967, un samedi de moins et il se peut que les consommateurs aient préféré opérer une partie de leurs achats de Noël plus avant dans la saison.

En regard de l'année passée, l'*activité industrielle* s'est poursuivie à un rythme très élevé. La production semble avoir atteint à nouveau un taux d'expansion de même ordre de grandeur qu'au 3^e trimestre. De manière générale et en regard de l'année passée, les nouvelles commandes augmentent plus rapidement que la production courante, ainsi les carnets de commandes tendent à grossir et les stocks de produits finis à diminuer quelque peu. Il est à noter que l'essor actuel provient encore essentiellement de l'étranger.

Les transports de marchandises se sont également accrus au cours de la période étudiée, confirmant ainsi l'expansion de l'activité économique. Le trafic suisse des marchandises CFF s'est élevé de 5,1% en regard du même trimestre de 1967 contre 0,4% il y a une année.

Au cours de la période étudiée, l'indice des prix à la consommation s'est élevé de 2,2% en regard de l'année passée. Ainsi, l'affaiblissement de la poussée sur les prix à la consommation enregistré dès le début de l'année a fait à nouveau place à une légère reprise de la hausse. Celle-ci est due essentiellement à la conjonction de l'enregistrement en novembre des hausses des loyers, du relèvement des tarifs voyageurs des chemins de fer et de l'augmentation de certaines prestations médicales. L'indice des prix de gros a également connu une hausse de 0,9% par rapport au trimestre précédent, ou de 0,3% en regard de la même période de l'année précédente. Cette hausse est imputable principalement aux marchandises importées.

Sur les marchés de l'argent, les mouvements internationaux de l'argent et des capitaux provoqués par la spéculation sur un changement de parité du mark allemand et du franc français, n'ont tout d'abord que peu influencé la situation en Suisse; puis ils ont provoqué d'importants afflux de devises dès la 3^e semaine de novembre, obligeant ainsi la Banque nationale à reprendre du marché des dollars. Afin de répondre aux besoins de liquidités accrus des banques en fin d'année l'Institut d'émission a repris un volume considérable de dollars à fin décembre presque exclusivement sur la base de swaps. Alors que le stock d'or restait pratiquement stable, les réserves de devises ainsi que les réserves monétaires de la Banque nationale ont par conséquent atteint passagèrement des niveaux records. A fin janvier 1969 la majorité de ces accords de fin d'année avaient été liquidés. Les taux d'intérêts à court terme qui s'étaient élevés vers la fin du trimestre se sont nettement abaissés au début de 1969 à la suite de la forte liquidité du marché.

Sur le marché des capitaux, les émissions ont continué à être animées. Ainsi l'argent frais prélevé sur le marché par des émissions publiques au cours de ce trimestre, s'est élevé à 1082 millions, soit 39 millions de moins qu'au 4^e trimestre 1967.

Les perspectives économiques à court terme demeurent favorables. Nos exportations devraient augmenter à nouveau mais plus lentement que l'année passée; d'une part, l'essentiel de l'accroissement récent des carnets de commandes des entrepreneurs repose sur l'étranger, d'autre part la période d'expansion qui règne chez la majorité des principaux partenaires commerciaux de la Suisse se poursuivra à un rythme élevé au moins jusqu'au milieu de l'année. La consommation privée, qui n'avait que très peu réagi à l'accélération de l'activité économique jusqu'à maintenant, pourrait s'accroître un peu plus rapidement qu'il y a un an si la tendance enregistrée dans la 2^e moitié de l'année se confirme. Les autorisations de construire des logements ayant fortement augmenté au cours de 1968, il faut également s'attendre à une accélération de l'activité dans ce secteur. Cependant, une limite à l'expansion de l'économie suisse est imposée par l'offre de travail réduite.

2.2 Production

2.21 Agriculture

Selon les résultats définitifs fournis par la statistique des récoltes de colza, de betteraves sucrières et de moût, les quantités obtenues en 1968 ont été plus élevées que pendant l'année précédente (colza 3,0%, betteraves sucrières 7,0%, moût 7,6%) alors que les recettes n'ont que partiellement augmenté. Sur la récolte de 1968, 174 700 t. de blé d'une valeur de 108,6 millions de francs (= 62,19 fr./q.) ont pu être livrées pendant le trimestre étudié, contre 187 600 t repré-

sentant 127,3 millions de francs au 4^e trimestre de 1967 (= 67,84 fr./q.). Le fléchissement du rendement moyen doit être attribué essentiellement au fait qu'une grande partie (41%) du blé germé n'a été évalué qu'à 55 francs le quintal.

L'indice des quantités de la production animale commercialisée (calculé sur la base 1958 = 100) a atteint 132 points pendant le 4^e trimestre et accusé un fléchissement de 9,0% par rapport au trimestre précédent. Il y a eu une augmentation de 2,3% au regard du 3^e trimestre (livraisons d'œufs: -11,6%, livraisons de lait: -7,5%, bétail de boucherie +10,6%). Les livraisons de lait moins abondantes et la consommation plus forte de beurre ont fait beaucoup diminuer les réserves de beurre qui, à la fin de l'année 1968, s'élevaient encore à 2291 t, contre 7911 t à la fin de septembre, et à 8803 t à la fin de 1967, de sorte qu'on a de nouveau pu importer. Par suite du rôle prépondérant joué par les facteurs saisonniers, le niveau moyen des prix à la production agricole (calculé sur la base 1948 = 100) s'est élevé de 2,2% pour atteindre 122,8 points, de fin septembre 1968 à fin décembre 1968 tandis que l'indice global des prix des moyens de production agricole a augmenté de 0,8% pour atteindre 169,6, consécutivement à la hausse des salaires en espèces et des taux d'intérêts hypothécaires. Les prix à la production ont accusé, en moyenne annuelle, un fléchissement de 2,3% et ceux des moyens de production un renchérissement de 3,5%.

Les recettes de l'agriculture réalisées sur la vente du bétail de boucherie et sur les livraisons de colza, de céréales panifiables et de betteraves sucrières se sont élevées au 4^e trimestre de 1968 à 880 millions de francs contre 910 millions pendant la période correspondante de 1967. Cette réduction de 30 millions correspond à peu près au déficit provenant de la production du lait commercial, étant donné que le surplus de recettes réalisées sur les ventes de colza, de betteraves sucrières et de bétail de boucherie n'a pu compenser qu'en partie les pertes subies sur les céréales panifiables et les œufs.

2.22 Industrie

L'emploi dans l'industrie a subi au cours du trimestre considéré une baisse d'une ampleur correspondant à la tendance saisonnière. Le nombre des ouvriers occupés a été inférieur à celui du trimestre précédent surtout dans l'industrie du bois, l'industrie de l'alimentation, des boissons et tabacs, l'industrie de l'habillement, l'industrie du papier et les arts graphiques. Par contre, l'emploi a augmenté avant tout dans l'industrie de la laine, l'industrie du finissage des textiles ainsi que l'industrie du cuir et du caoutchouc.

L'indice des ouvriers occupés dans les entreprises considérées (base 100 au 3^e trimestre de 1949) s'est inscrit à 145,7 points au 4^e trimestre de 1968, en baisse de 0,8% par rapport au trimestre précédent. Il est ainsi resté de 0,2% en-deça du niveau atteint un an auparavant, contre -0,4% au 3^e trimestre de 1968 et -1,4% au 4^e trimestre de 1967.

La baisse du nombre des ouvriers occupés dans l'industrie est évaluée à quelque 5400 en regard de l'effectif de fin septembre.

D'après les jugements exprimés par les chefs d'entreprises, le taux d'occupation a marqué une sensible amélioration dans la plupart des branches de l'industrie. L'indice appréciatif de la situation (150 = bon, 100 = satisfaisant, 50 = mauvais) a passé de 130 à 132 points, contre 126 au 4^e trimestre de 1967. Le degré d'occupation a été jugé nettement plus favorable avant tout dans l'industrie de la chaussure, dans l'industrie textile ainsi que dans les arts graphiques, alors que seules l'industrie de la confection et celle de l'alimentation, des boissons et tabacs annonçaient un fléchissement de l'emploi.

Les perspectives d'activité pour les trois prochains mois ont également été jugées avec plus de confiance qu'au 3^e trimestre de 1968 et au 4^e trimestre de 1967. Les jugements plus positifs semblent toutefois continuer à se concentrer sur les moyennes et grandes entreprises. La pénurie de main-d'œuvre qualifiée s'est encore légèrement accentuée durant le trimestre examiné et son intensité est aussi un peu plus forte qu'au 4^e trimestre de 1967.

La situation économique suisse en 1969 et les perspectives pour 1970

COMMISSION DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES

Président : Würgler Hans, prof., Zurich. *Vice-président* : Keller Theo, prof., St-Gall.

Membres : Bombach Gottfried, prof., Bâle. Brugger Hans, D^r, collaborateur économique de l'Union suisse des paysans, Brougg. Golay Jean, prof., Lausanne. Gutersohn Alfred, prof., St-Gall. Hauser Gerald, prof., Zurich. Jucker Waldemar, D^r, secrétaire de l'Union syndicale suisse, Berne. L'Huillier Jacques, prof., Genève. Ritzmann Franz, prof., Zurich. Wehrli Bernhard, D^r, secrétaire du Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, Zurich. Wyss Edmund, D^r, conseiller national, conseiller d'Etat du canton de Bâle-Ville, Bâle.

Représentants d'instances officielles : Allemann Hugo, prof., délégué aux questions conjoncturelles, Berne. Ducret Edgar, D^r, Division de la statistique du commerce, Direction générale des douanes, Berne. Eberhard Balz, D^r, Division du commerce DEP, Berne. Heiniger Ludwig, D^r, Section statistique sociale, OFIAMT, Berne. Kull Walter, D^r, Service d'études et de statistique, BNS, Zurich, Peter Adolf, D^r, Administration fédérale des finances, Berne. Petitat Paul, D^r, Section statistique, Direction générale CFF, Berne. Senglet Jean-Jacques, D^r, Bureau fédéral de statistique, Berne. Stäuber Walter, D^r, Administration fédérale des contributions, Berne. Würgler Hans, prof., Institut de recherches économiques de l'EPF, Zurich.

Secrétariat : Weber Luc, lic. sc. comm. et écon., lic. sc. pol., Berne. Zumstein Max, lic. rer. pol. Berne.

Adresse : Amthausgasse 20, 3011 Berne, Tél. 031/61 43 00

LA SITUATION ÉCONOMIQUE SUISSE EN 1969 ET LES PERSPECTIVES POUR 1970¹

Pour la quatrième fois consécutive, la Commission de recherches économiques publie au tournant de l'année une analyse de l'évolution de l'économie suisse au cours de l'exercice écoulé et des prévisions sur le développement probable l'année suivante. Elle espère répondre à un besoin général d'information et en particulier procurer dès que possible tant aux autorités qu'aux milieux intéressés de l'économie privée, un aperçu des données économiques globales dont ils pourraient avoir besoin pour certaines décisions. Au sujet de la politique conjoncturelle, la Commission se contente ci-après de commenter les mesures qui ont été prises au cours de 1969 et d'émettre quelques hypothèses sur les mesures qui pourraient être prises l'an prochain. Notons que la Commission, en tant qu'organe consultatif du Département fédéral de l'économie publique, formule ses recommandations sur la politique à suivre directement au Département, à la requête de celui-ci ou sur sa propre initiative lorsque la situation lui semble le demander.

Désireuse de fournir ces informations dès que possible, la Commission rédige son analyse de la période en cours sur la base d'estimations, dont la dernière a été faite au début du mois de novembre. S'il est possible de définir la tendance avec une bonne précision, il est néanmoins vraisemblable que les comptes nationaux, publiés quelque temps après, montreront des résultats un peu différents. Ces écarts s'expliquent par le nombre restreint d'indicateurs à disposition pour les estimations et par les variations de la tendance qui ont pu survenir dans les derniers mois. Les difficultés à surmonter sont plus aiguës lors de l'établissement des prévisions pour l'année suivante. Si la tendance peut être définie avec quelque certitude, le nombre restreint d'indicateurs et le rôle important joué par l'évolution à l'étranger permettent par contre de ne prévoir qu'approximativement l'ampleur des variations des divers composants du produit national. En outre, ces prévisions doivent être fondées sur l'hypothèse qu'aucun événement ne surviendra.

1. L'ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE EN 1969

1.1 Lignes générales

L'expansion de l'économie suisse, qui s'était déjà bien ressaisie en 1968, s'est poursuivie avec vigueur au cours de 1969. Elle a bénéficié à nouveau dans une large mesure de la haute conjoncture qui a régné chez la majorité de ses principaux partenaires commerciaux, le léger ralentissement de la croissance aux Etats-Unis a été en effet plus que compensé par l'accélération intervenue en Europe. Néanmoins, si l'essor des exportations est resté vif, la demande intérieure, dont la consommation privée et les investissements forment l'essentiel, s'est fortement accentuée. Pour faire face à cette demande massive, les capacités techniques de production ont été bien utilisées dans presque tous les secteurs et la tension s'est à nouveau renforcée sur le marché du travail. La production industrielle s'est considérablement accrue de même que les importations tant de matières premières et de produits semi-fabriqués que de biens de consommation ou d'investissement (machines et appareils). Un excédent de la demande est malgré tout apparu dans un bon nombre de branches. Il s'est traduit entre autres par une augmentation des prix de gros ainsi que des coûts à la construction. La poussée sur les prix à la consommation est demeurée modérée, comme l'année précédente. L'aggravation du déficit de la balance commerciale a été plus que compensée par l'accroissement de l'excédent de la balance des services et de la balance des revenus de capitaux, de telle sorte que le solde actif de la balance des revenus s'est encore accru.

La situation sur le marché monétaire et financier a été dominée par l'influence des taux d'intérêt élevés sur l'euro-marché et par l'accélération de l'octroi des crédits bancaires en Suisse. Les taux d'intérêt élevés sur les marchés étrangers ont renforcé la propension des banques à placer à l'étranger, ce qui a entraîné une diminution de leurs liquidités de caisse tenues en Suisse et une tension sur le marché monétaire suisse. Par contre, l'ensemble des liquidités que les banques entretiennent en Suisse et à l'étranger s'est encore renforcé. La forte augmentation de la demande indigène de crédit a déterminé la Banque nationale et l'Association suisse des banquiers à limiter l'expansion du crédit.

Si l'on se contente de confronter l'évolution de l'économie suisse avec les objectifs généraux de la politique économique, la situation pourrait paraître satisfaisante. La croissance a été vigoureuse avec une augmentation restreinte de main-d'œuvre et la poussée sur les prix à la consommation est demeurée modérée. Par contre l'excédent de la balance des revenus s'est accentué. La situation paraît cependant moins satisfaisante si l'on considère le potentiel inflationniste que l'économie suisse a emmagasiné durant cette année. La propension toujours plus vive à investir en installations et en stocks ainsi que le gonflement des carnets de commandes s'ajoutent aux conséquences de l'excédent de la demande au cours de l'année écoulée telles que l'accroissement de la tension sur le marché du travail, l'allongement des délais de livraison, la forte augmentation des coûts de construction et des prix de gros.

1.2 La demande

1.21 Produit national et son affectation

Selon les estimations faites au début novembre (cf. tableau 1), le produit national brut s'est élevé de 8,4% aux prix du marché et 4,7% en termes réels. Ainsi, l'expansion s'est encore légèrement accentuée par rapport à l'an dernier (+4,0%). Le ralentissement enregistré dès 1965 et surtout en 1967 (+1,8%) a rapidement fait place à un taux de croissance qui — compte tenu de la faible extension possible de la main-d'œuvre — devrait se rapprocher du maximum. La demande globale s'est à nouveau sensiblement renforcée par rapport à l'année précédente. La croissance a été en effet plus rapide tant pour la demande intérieure que pour la demande étrangère, l'expansion de cette dernière demeurant néanmoins plus marquée. Par rapport à 1968, le taux d'accroissement du produit intérieur brut réel passe de 3,4% à 4,3%.

1.22 Consommation privée

L'expansion de la consommation privée de biens et services, qui était restée modérée durant les trois années précédentes, s'est bien ressaisie au cours de 1969. Le taux de croissance devrait atteindre

¹ Rapport arrêté à la séance de la Commission de recherches économiques du 9.12.69.

7,0% en valeur nominale contre 5,7% il y a une année et, compte tenu d'une modeste hausse des prix à la consommation, il pourrait être de 4,2% en termes réels contre un peu moins de 3,0% de 1966 à 1968.

Le brusque redressement de la consommation privée procède en partie du développement que le revenu disponible des ménages privés a connu au cours de l'exercice; il pourrait bien avoir progressé à la cadence annuelle de 7 à 8% contre 5,6% il y a une année. En regard de l'an dernier, les salaires et traitements — qui constituent environ les deux tiers du revenu primaire —, le revenu d'exploitation des personnes indépendantes et vraisemblablement les revenus de la propriété échéant aux ménages privés ont progressé légèrement plus vite. Le prélèvement fiscal direct ne devrait pas s'être accru plus fort que l'an dernier puisque 1969 était une année de rentrée relativement faible de l'impôt de défense nationale. Plus marquante a été l'entrée en vigueur de la 7^e révision de l'AVS; l'augmentation des prestations aux assurés a été plus forte que celle des contributions.

Vers la fin de 1967 et durant le 1^{er} trimestre de 1968, le chiffre d'affaires du commerce de détail, qui englobe toutes les ventes de marchandises, soit plus de la moitié des dépenses de consommation, a connu son taux de croissance minimum. Les ventes de détail n'ont participé à la reprise conjoncturelle du début 1968 que dans la deuxième moitié de l'année, c'est-à-dire avec un délai d'une demi-année environ. On constate d'autre part que les ventes de détail « divers », soit à l'exclusion de la nourriture et de l'habillement, avaient été touchées plus tôt et relativement moins par le ralentissement et qu'elles ont, dès le milieu de 1968, bénéficié d'une expansion plus dynamique que celles des deux autres groupes susmentionnés. En 1969, l'essor s'est poursuivi avec vigueur, mais il est resté plus marqué pour le groupe « divers » que pour les deux autres.

1.23 Consommation publique

Les dépenses courantes des collectivités publiques et des assurances sociales devraient avoir augmenté de 9,5% en valeur nominale contre 6,9% l'an dernier. Compte tenu d'un renchérissement assez semblable à l'année passée pour les biens et les services demandés par l'Etat,

la consommation publique (sans les investissements et les transferts) a augmenté de 4,5% en valeur réelle contre 1,9% il y a un an. Cet accroissement découle en grande partie, en plus du gonflement des dépenses courantes, de l'augmentation réelle des traitements du personnel fédéral et de la plupart des cantons, entrée en vigueur au début de l'exercice, ainsi que d'une certaine extension du personnel.

1.24 Investissements

Le développement rapide de la formation intérieure brute de capital a également provoqué une vive impulsion à la demande intérieure. En valeur réelle, elle s'est accrue, selon nos estimations, de 7,1% contre respectivement 0,5% et 4,0% en 1967 et 1968. Ainsi, le léger fléchissement qui avait frappé en 1965 et 1966 le volume des investissements — la quote-part à la demande globale demeurant toutefois élevée — a fait place dès 1967 à une expansion qui est allée en s'accélégrant. Le dynamisme de la formation de capital fixe relève cette année de la très vigoureuse reprise des investissements privés et en particulier de la construction industrielle et de logements. Les investissements publics en génie civil et en bâtiments ne se sont par contre guère développés plus vite que l'an dernier. Rappelons que si le volume des investissements privés avait connu un léger fléchissement de 1965 à 1967, les investissements publics avaient poursuivi leur progression à un rythme assez marqué, soutenant ainsi dans une certaine mesure à la fois le secteur de la construction et la conjoncture en général.

Le fort regain d'activité et de production dans le bâtiment, tel qu'il est apparu dans le recensement des projets fait au début de l'année par le délégué aux possibilités de travail, est également ressorti de l'élévation massive des autorisations de construire dès le 2^e trimestre 1968 et en 1969 et de l'effectif des logements en construction à fin juin. Le nombre de logements terminés dans les 65 villes, qui avait encore fléchi au cours des deux premiers trimestres de 1969, a subitement augmenté au 3^e trimestre, reflétant ainsi une fois le temps de construction écoulé, le retournement de situation enregistré. Notons d'autre part que les données relatives aux 65 villes, qui sont disponibles mensuellement, ne sont plus entièrement représentatives de l'évolu-

Le produit national brut et son affectation

1 Dépenses imputées	1968 a en millions de francs aux prix courants	1969 b			Augmentation en terme réels par rapport à l'année précédente en %				
		Augmentation nominale en % p. rapport à l'année précédente	en millions de francs aux prix courants	Augmentation des prix en % p. rapport à l'année précédente	1965	1966	1967	1968 a	1969 b
Consommation privée	42 835	7,0	45 830	2,7	3,7	2,8	2,9	2,9	4,2
Consommation publique	8 810	9,5	9 650	4,8	1,0	3,8	1,7	1,9	4,5
Investissements bruts dans le pays	18 930	10,8	20 970	3,5	- 3,5	- 0,7	0,5	4,0	7,1
Demande intérieure	70 575	8,3	76 450	3,1	1,4	2,0	2,1	3,1	5,0
Ventes à l'étranger	24 060	13,9	27 400	2,2	11,6	5,2	3,6	9,7	11,4
dont: Marchandises	17 350	15,3	20 000	2,0	10,2	5,8	3,3	11,0	13,0
Demande globale	94 635	9,7	103 850	2,9	3,7	2,8	2,5	4,7	6,6
Moins: achats à l'étranger	22 095	14,9	25 390	2,4	3,5	3,5	4,6	8,2	12,2
dont: Marchandises	19 425	15,8	22 500	2,5	1,6	3,8	4,1	8,6	13,0
Produit intérieur brut	72 540	8,2	78 460	3,7	3,8	2,5	1,6	3,4	4,3
Revenus reçus de l'étranger	2 505	17,8	2 950	2,4	16,7	14,7	10,8	20,3	15,0
Moins: Revenus versés à l'étranger	1 005	12,4	1 130	2,2	- 7,0	2,5	16,4	7,7	10,0
Produit national brut	74 040	8,4	80 280	3,5	4,3	2,9	1,8	4,0	4,7

a Résultats provisoires b Estimations

tion de l'ensemble de la production: elles ne reflètent environ qu'un tiers des logements terminés et la construction de logements se reporte d'autre part de plus en plus sur les communes de banlieue des grandes villes et sur les villes de seconde importance, car le prix du terrain dans le centre des grandes agglomérations ne permet souvent que la construction de bâtiments réservés à des bureaux ou des magasins.

L'accroissement du nombre des plans d'entreprises industrielles pour de nouvelles constructions et des agrandissements et surtout des volumes projetés témoignent de la forte accentuation de la propension à investir des entrepreneurs; ils se sont en effet accrus respectivement de 11,1% et 36,6% au cours des neuf premiers mois de l'année. Le rôle décisif que l'accélération de l'activité économique a joué sur les investissements industriels ressort entre autres de l'évolution de l'augmentation de l'effectif de ces plans. S'ils fléchissaient encore, par rapport à la même période de l'année précédente, en 1967 (-8,5%), 1968 (-0,5%) et au 1^{er} trimestre 1969 (-4,5%), ils ont augmenté respectivement de 13,1% et 24,4% aux 2^e et 3^e trimestres 1969.

Le renforcement de la demande a été moins marqué dans le génie civil dont l'essentiel des réalisations est soumis à des plans à moyen ou long terme (autoroutes par exemple).

L'accroissement réel des investissements en matériel, en s'inscrivant à 7,5%, a également été supérieur à celui de l'an passé. Cette progression ressort aussi des importations suisses de machines et appareils qui ont augmenté, en regard de la même période de l'année dernière, de 16,1% pour l'ensemble du 4^e trimestre 1968 et des trois premiers trimestres 1969 contre 5,2% il y a un an.

1.25 Exportations

Le vigoureux essor que les ventes à l'étranger en biens et services avaient enregistré l'an dernier s'est encore un peu renforcé cette année; elles se sont accrues selon nos estimations de 11,4% en termes réels contre 9,7% en 1968 et 3,6% en 1967 et ont ainsi à nouveau donné une impulsion déterminante à la conjoncture. Les recettes dérivant des services vendus à l'étranger, à l'exclusion des revenus de capitaux, ont progressé à une cadence relativement semblable à l'an dernier. Toutefois, les dépenses des touristes étrangers en Suisse ont procuré des recettes supplémentaires.

Les exportations de marchandises (commerce spécial) quant à elles, se sont accrues de plus de 2,6 milliards de francs ou 15% et ont probablement atteint la somme de 20 milliards. Cet essor découle bien sûr de la haute conjoncture chez nos principaux partenaires commerciaux mais également du renforcement incessant de la division internationale du travail qui se reflète dans le gonflement du commerce mondial. Si l'on compare ces données avec les autres pays de l'OCDE, le taux de croissance des ventes suisses de biens à l'étranger se trouve être dans la moyenne. Selon les estimations des divers pays pour l'année entière, la progression des exportations de marchandises a été en effet supérieure ou égale à 15% au Japon, en Italie, en Finlande, en Autriche, en Belgique, en France, aux Pays-Bas et au Danemark.

Le Marché commun, avec en particulier ses trois membres les plus puissants, a joué un rôle déterminant dans le développement du commerce extérieur de la Suisse (cf. tableau 2); en effet $\frac{2}{5}$ environ de l'accroissement de la demande extérieure lui revient et $\frac{1}{6}$ à la République fédérale d'Allemagne uniquement. Si en valeur relative, les ventes à ce pays et à l'Italie ont progressé pratiquement à la même cadence que l'an dernier, celles vers la France et le Benelux se sont accrues plus rapidement. Dans le cadre de l'AELE, le fléchissement de la demande de la Grande-Bretagne et de la Suède a été plus que compensé par le redressement marqué enregistré dans les autres pays où la reprise conjoncturelle s'est déclarée plus tardivement. Les ventes vers l'Amérique et en particulier les Etats-Unis se sont développées moins rapidement que l'an dernier, à l'exception du Canada. Celles vers l'Australie et l'Asie se sont accélérées tandis que celles vers l'Afrique ont fléchi.

L'ensemble des branches de l'industrie a bénéficié de cette expansion. Dans celles qui exportent pour une valeur supérieure à un demi-milliard, la croissance des ventes de machines électriques et non électri-

Développement des exportations de marchandises vers les principaux partenaires commerciaux de la Suisse au cours des dix premiers mois de 1969

Destinataires	en millions de francs	variations p. rapport à l'année précédente en millions de fr.	Variations en % par rapport à l'année précédente		part en %
			1968	1969	
Exportations total	16222,8	2143,9	14,8	15,2	100,0
Europe	10885,2	1607,7	13,5	17,3	67,1
CEE	6109,8	924,9	16,0	17,8	37,7
Rép. féd. d'Allem.	2493,7	473,3	25,5	23,4	15,4
Italie	1417,9	189,2	15,7	15,4	8,7
France	1389,5	168,7	9,5	13,8	8,6
Pays-Bas	422,1	52,4	0,7	14,2	2,6
Belgique, Luxembourg	386,5	41,3	10,0	12,0	2,4
AELE	3341,3	393,1	10,4	13,3	20,6
Grande-Bretagne	1124,9	79,6	12,5	7,6	6,9
Autriche	808,8	122,5	13,2	17,8	5,0
Suède	516,5	29,3	16,6	6,0	3,2
Danemark	347,1	59,1	6,2	20,5	2,1
Norvège	199,5	43,5	-2,3	27,9	1,2
Portugal	177,3	28,8	0,5	19,4	1,1
Finlande	167,1	30,1	-0,4	22,0	1,0
Pays extra-européens	5337,6	536,2	17,4	11,2	32,9
Amérique	2777,4	199,8	16,1	7,8	17,1
Etats-Unis	1541,5	69,9	14,8	4,7	9,5
Canada	251,1	48,7	-0,9	24,1	1,5
Asie	1757,4	238,0	18,5	15,7	10,8
Japon	466,6	95,1	30,1	25,6	2,9
Hong-kong	275,6	75,3	7,7	37,6	1,7
Afrique	578,3	73,7	29,7	14,6	3,6
Australie	224,6	24,8	0,6	12,4	1,4

ques, des instruments et appareils et du groupe « autres produits chimiques » s'est élevée entre 15 et 29%. L'industrie horlogère d'autre part a accru ses ventes de 149 millions ou 8,2%.

En raison de la forte augmentation des placements suisses à l'étranger et en particulier sur l'euro-marché et des taux d'intérêt très élevés qui ont régné sur ce marché, le revenu des capitaux suisses placés à l'étranger s'est considérablement accru.

1.3 L'offre et l'équilibre

1.31 Facteurs de production

Sur le marché du travail, l'excédent de la demande s'est accru avec l'accélération de l'activité, et la tension a été aiguë dès le début de l'exercice. L'emploi global, qui, à la suite des restrictions sur la main-d'œuvre étrangère principalement, avait légèrement diminué de 1965 à 1967, semble s'être accru légèrement plus vite cette année que l'an dernier: 1,1% contre 0,3%. Cette hausse est à reporter essentiellement sur l'augmentation de l'effectif total des travailleurs étrangers (travailleurs soumis au contrôle, au bénéfice d'un permis d'établissement et réfugiés tchèques).

Selon l'enquête du mois d'août, l'effectif de la main-d'œuvre étrangère soumise au contrôle a augmenté de plus de 11 000 personnes ou 1,7%. Le nombre des non-saisonniers a augmenté de 0,4%, celui des saisonniers de 3,6% et celui des frontaliers de 6,8%. Il faut toutefois remarquer que la majorité des entreprises n'avaient probablement pas encore effectué à cette époque la réduction de 2%, exigée jusqu'à fin novembre, de leur main-d'œuvre étrangère. En outre, près de 15 000 ouvriers étrangers soumis au contrôle ont reçu le permis d'établissement au cours de cette année et près de 6000 réfugiés tchèques, qui ne sont pas compris dans les recensements précédents, ont pris un emploi. Force est de constater que le but de la stabilisation du nombre des travailleurs étrangers au bénéfice d'un permis de séjour annuel ou d'un permis d'établissement, n'a pas pu être atteint.

L'évolution économique de la Suisse, 1965-1969

3		1965	1966	1967	1968 a	1969 b
Valeurs absolues						
	Produit national brut en millions de francs aux prix courants	[1] 59 985	64 625	68 825	74 040	80 280
	Revenu national en millions de francs aux prix courants	[2] 50 145	54 015	57 500	61 670	66 830
	Population résidante moyenne en milliers	[3] 5 945	5 999	6 071	6 147	6 230
	Revenu national par tête de la population résidante en francs aux prix courants	[4] 8 435	9 005	9 470	10 035	10 730
	Indice de l'emploi global (1958 = 100) ¹	[5] 118,6	118,0	117,8	118,2	119,5
	Produit intérieur brut réel par personne occupée, indice (1958 = 100) ²	[6] 122,7	126,3	128,5	132,5	136,7
	Indice des prix du produit national brut (1958 = 100)	[7] 129,7	135,8	142,1	147,0	152,1
	Indice des prix à la consommation (1958 = 100)	[8] 118,1	123,7	128,7	131,8	135,2
	Indice des prix de gros (1958 = 100)	[9] 108,5	110,5	110,8	110,8	113,7
Variation par rapport à l'année précédente, en %						
	Produit national brut	[1a] 8,0	7,7	6,5	7,6	8,4
	Revenu national	[2a] 7,7	7,7	6,5	7,3	8,4
	Population résidante moyenne	[3a] 1,2	0,9	1,2	1,3	1,3
	Revenu national par tête de la population résidante	[4a] 6,4	6,7	5,2	5,9	6,9
	Emploi global ¹	[5a] -0,8	-0,5	-0,1	0,3	1,1
	Produit intérieur brut réel par personne occupée ²	[6a] 4,6	3,0	1,7	3,1	3,2
	Indice des prix du produit national brut	[7a] 3,5	4,7	4,6	3,4	3,5
	Indice des prix à la consommation	[8a] 3,5	4,7	4,0	2,4	2,6
	Indice des prix de gros	[9a] 0,6	1,9	0,3	0,0	2,6

¹ Nouvelle estimation sur la base du recensement fédéral de la population et de l'indice de l'emploi global calculé par l'OFIAMT. ² Sur la base de la nouvelle estimation de l'emploi. a Résultats provisoires. b Estimations.

Selon l'état au 3^e trimestre de l'indice de l'emploi global, qui a augmenté de 1,1% sur une base annuelle, l'industrie a accru l'ensemble de son personnel de 0,7% et les services de 2,0%. Notons que durant la même période, les banques ont accru le leur de 10,7%, les agences, bureaux de consultation, représentations d'intérêts de 7,6% et l'industrie chimique de 6,1%.

Le regain de tension sur le marché du travail s'est reflété dans la tendance à nouveau ascendante des salaires.

L'amélioration de la productivité du travail (produit intérieur brut en termes réels par personne occupée), s'est élevée à 3,2%, soit dans la même proportion que l'an dernier (3,1%). L'animation de la demande globale a provoqué une intense utilisation, d'une part du potentiel de main-d'œuvre disponible, d'autre part de l'ensemble des capacités techniques de production de l'économie et a par conséquent permis de bénéficier des gains de productivité découlant des investissements de rationalisation et de l'intensification des changements de structure de ces dernières années.

1.32 Importations et balance des revenus

Les achats à l'étranger de biens et services, qui avaient réagi en 1968 après un certain délai et progressivement à la reprise économique, ont enregistré une expansion extrêmement vigoureuse au cours de cette année: ils ont augmenté de 12,2% en termes réels contre 8,2% l'an dernier et 4,6% en 1967. Les achats de services, à l'exclusion des revenus du capital et du travail revenant à des étrangers, se sont accrus un peu plus vite que l'an dernier: 6,0% réels contre 4,8%.

En valeur nominale, nos importations de marchandises ont probablement augmenté de près de 16% contre respectivement 4,6% et 9,2% en 1967 et 1968. Ce sont essentiellement les importations de matières premières et produits semi-fabriqués ainsi que de biens de consommation durables qui se sont fortement enflées. Pour les produits métallurgiques de base ou semi-fabriqués, on enregistre après dix mois une augmentation moyenne supérieure à 36%. Le recours aux produits de l'AELE a plus augmenté que celui aux produits de la CEE (respectivement +26,1% et +13,3%).

A la suite de la progression plus massive des importations que des exportations, le déficit de la balance commerciale s'est accru après avoir fléchi durant quatre années successives. Il devrait être de l'ordre de 2,5 milliards contre 2,1 en 1968 et 4,1 en 1964. Le taux de couverture des importations par les exportations se fixerait ainsi autour de 89,0% contre 89,3 en 1968. L'accentuation du déficit du

commerce spécial a été vraisemblablement plus que compensée par la progression du solde actif des transactions dites invisibles; c'est pourquoi l'excédent de la balance des revenus a légèrement augmenté en regard de l'année passée et devrait atteindre environ 2,7 milliards contre 2,35 milliard en 1968, ce qui représente plus de 3% du produit national brut.

1.33 Prix

La hausse du coût de la vie, qui s'était sensiblement atténuée en 1968, est demeurée modérée. L'indice des prix à la consommation s'est probablement élevé en moyenne annuelle de 2,6% contre 2,4% il y a un an. Cette relative stabilité des prix est à attribuer à l'équilibre qui a régné ces deux précédentes années entre la capacité de production de l'économie et la demande globale. Notons toutefois que les prix à la consommation réagissent avec 1 à 2 ans de retard à des modifications du rapport entre l'offre globale et la demande globale.

Après être resté stable en 1968, l'indice général des prix de gros s'est élevé en moyenne annuelle de l'ordre de 2,6%. La hausse des prix des marchandises indigènes, bien que plus modérée que celle des biens étrangers, reflète assez fidèlement l'excédent de la demande qui est intervenu dans bon nombre de secteurs. La très forte augmentation de prix des produits étrangers, quant à elle, découle principalement de la hausse exceptionnelle des métaux et produits métalliques. Elle provient d'autre part du renforcement de la tension inflationniste à l'étranger de même que du renchérissement des produits allemands consécutif à la taxe à l'exportation et par la suite à la réévaluation du mark.

Au début octobre, l'indice zurichois des coûts à la construction avait augmenté sur une base annuelle de 6,3%. Cette violente hausse — la plus forte depuis cinq ans — reflète bien le déséquilibre qui existe à présent dans le secteur de la construction. L'écart enregistré en début d'année entre la valeur des constructions projetées pour 1969 et celle des constructions réalisées en 1968 (22% contre 12%) est aussi caractéristique de l'importance de l'excédent de la demande dans ce secteur. Cet écart ne pourra se résorber que par une augmentation des investissements en machines, de coûteuses heures supplémentaires ainsi que par un allongement des délais et une hausse soutenue des prix.

1.34 Prestations des secteurs

Le rendement brut final de la *production agricole* a été estimé provisoirement à 4177 millions de francs pour 1969 sur la base des

nationale, qui désirait que les banques renforcent définitivement leur encaisse, a renoncé à offrir aux banques des swaps, ce qui a contraint les établissements de crédit à vendre des dollars au comptant pour une contrevaletur d'environ 1 milliard. A la fin du 1^{er} semestre, l'Institut d'émission a par contre accordé des swaps pour un montant semblable. Pour le reste, les établissements bancaires ont eu recours aux fins de trimestre à l'escompte et au crédit lombard de l'Institut d'émission pour des montants inhabituellement élevés, soit de 1,0 à 1,4 milliard de francs. Ces crédits ont été remboursés après le tournant du trimestre.

Pour juger de la liquidité totale du système bancaire, il faut aussi tenir compte, à côté des moyens de caisse entretenus en Suisse, des placements facilement réalisables des banques suisses à l'étranger. A fin septembre, les avoirs des établissements de crédit à l'étranger se chiffraient à 42,5 milliards soit 11,7 milliards ou 38% de plus qu'à fin 1968. Les engagements des banques suisses envers l'étranger atteignaient 36,3 milliards, soit 7,8 milliards ou 27% de plus que neuf mois auparavant. Les banques suisses disposaient ainsi d'un excédent d'avoirs à l'étranger de 6,2 milliards, dont une grande partie pourrait être théoriquement rapatriée et principalement financer le crédit interne.

Les réserves monétaires de la Banque nationale ont peu varié. L'encaisse or de 11,4 milliards est pratiquement restée stable. Les réserves de devises ont diminué en janvier et février à la suite de ventes de dollars au marché. Elles ont été par la suite soumises à des oscillations qui provenaient avant tout des transactions de fin de trimestre.

La masse monétaire (monnaie, billets de banque, avoirs à vue) s'est élevée d'une année à l'autre jusqu'à fin septembre de l'année en cours de 8,6% en regard de 11,2% une année auparavant.

1.42 Intérêts

La baisse habituelle au début de l'année des taux d'intérêt sur le marché monétaire n'a été que de courte durée. Une hausse, provenant de la montée des taux d'intérêt sur les marchés européens lui a succédé. Les taux ont atteint un niveau extrêmement élevé pour la Suisse. Fixé à 1% au début de l'année, le taux de l'argent au jour le jour atteignait déjà 4½-5% à fin mars. En avril et en mai il a varié entre 2 et 2½% puis est monté à nouveau à 4½-5%. Il est néanmoins retombé à 2,0% à mi-novembre en raison de la détente qui s'est produite sur le marché. Le taux des dépôts à 3 mois auprès des grandes banques, qui avaient atteint 3,49% en moyenne de 1968, s'est élevé successivement à 5% au milieu de juin. Sur le marché financier, le loyer de l'argent a été influencé dès le 2^e trimestre par la situation sur le marché monétaire. Le rendement moyen des obligations de la Confédération s'est élevé de 4,38% à fin janvier à 5,42% au début octobre, taux qui n'avait plus été atteint depuis le milieu des années vingt. Il a un peu fléchi en octobre. Les taux des bons de caisse dans les banques cantonales et les grandes banques ont été élevés de ¼% en septembre et ont passé à 5% pour les titres d'une durée de 3 à 4 ans et à 5¼% pour ceux à long terme. Le taux des nouvelles hypothèques en premier rang pour la construction en général s'est élevé de 4,96% à 5,00% en octobre comparé à 4,87% en moyenne de 1968. En regard des autres taux d'intérêt, cette hausse est modérée.

1.43 Marché des émissions

Le marché des émissions s'est caractérisé, dans l'ensemble, par une grande fermeté. Durant les trois premiers trimestres, les émissions publiques et non-publiques d'action et d'emprunts suisses et étrangers (sans les remboursements) ont prélevé 4261 millions de francs suisses, soit pratiquement le même montant que l'an dernier. Les émissions non-publiques ont augmenté de 214 millions pour atteindre 1305 millions, tandis que les émissions publiques ont diminué de 200 millions et se sont élevées à 2956 millions.

La ponction opérée au cours des dix premiers mois de l'année par les émissions publiques s'est élevée à 3510 millions, soit 331 millions

ou 8,6% de moins que l'an dernier à la même époque. Les émissions d'emprunts étrangers ont diminué de 196 millions ou 20,2%, les emprunts suisses — sans les conversions — de 395 millions ou 16,2% tandis que les émissions d'actions augmentaient de 260 millions ou 59,4%. La Commission compétente pour fixer le plafond des émissions n'a eu à intervenir qu'en automne, lorsque le besoin d'émettre avait augmenté, pour réduire le montant des emprunts annoncés pour le 4^e trimestre.

Sur les bourses des actions, l'amélioration du climat enregistrée dès le milieu de 1967 s'est poursuivie jusqu'à fin mai. Un mouvement de baisse, provoqué essentiellement par l'attrait des placements sur l'euro-marché, y a succédé. Au début d'octobre, la tendance s'est à nouveau retournée. Au milieu novembre, l'indice suisse de la Banque nationale atteignait 170,4 contre 162,9 à fin 1968 ce qui représente une augmentation de 4,6%.

1.44 Bilan des banques

Les bilans des banques ont à nouveau très fortement enflé au cours de cette année. Au cours des neuf premiers mois, la somme des bilans des 72 banques qui établissent un rapport mensuel s'est accrue de plus de 18,1 milliards de francs suisses ou 16,2%. Environ 4/5 de l'accroissement depuis janvier revient aux cinq grands instituts bancaires qui ont vu leurs bilans s'accroître de plus de 14,5 milliards ou de 25,4% tandis que les bilans des 28 banques cantonales s'accroissaient de près de 2,7 milliards (6,7%) et ceux des quelques 40 banques locales ou caisses d'épargne de 0,9 milliard (6,1%).

Les fonds de tiers ont augmenté de 16,8 milliards ou de 16,3% de fin décembre 1968 à fin septembre 1969. Des nouveaux afflux de fonds, la prépondérance revient aux dépôts à terme. Sur l'augmentation totale des fonds de tiers, 8081 millions concernent les créanciers à terme et 2198 millions les engagements en banques à terme, ce qui représente une progression depuis le début de l'année de respectivement 49,0% et 40,9% contre 15,2% et 16,5% l'an dernier. Cet accroissement des dépôts à terme découle avant tout du fait que les banques cherchaient à se procurer cette sorte d'argent auprès des instituts financiers qui ne travaillent qu'à l'intérieur du pays ou auprès des entreprises et particuliers, afin de le placer sur les euro-marchés, de leur propre chef ou à la demande de la clientèle. L'augmentation des fonds à terme de la clientèle s'est opérée au détriment des dépôts d'épargne et des obligations de caisse dont l'expansion est demeurée considérablement en arrière des résultats de l'an dernier.

L'octroi de crédit par les 72 banques en comptes débiteurs, avances à des corporations de droit public et placements hypothécaires a augmenté jusqu'à fin septembre de 8874 millions ou 12,7% contre 4385 millions ou 7,0% en 1968. Cette augmentation concerne essentiellement les débiteurs (6766 millions). L'essor vigoureux de l'économie se reflète surtout dans l'augmentation des crédits à des débiteurs domiciliés en Suisse; ils constituent plus de 4/5 du total des crédits. Le taux d'accroissement pour les neuf premiers mois de 1969 des avances à des débiteurs domiciliés en Suisse (comptes débiteurs, avances à des corporations de droit public, effets de change et placements hypothécaires) se chiffraient à 9,2% à fin septembre 1969 contre 5,1% une année auparavant. Excellent indicateur de la conjoncture, le taux d'expansion annuel des seuls comptes débiteurs suisses s'est élevé à 17,0% à fin septembre tandis qu'il atteignait 8,2% à fin décembre 1968 et 10,9% à fin mars 1969. Depuis le 1^{er} août, le développement des crédits utilisés en Suisse a été limité à 10% environ, pour les douze mois qui suivent, selon la convention passée entre la Banque nationale et l'Association suisse des banquiers (voir à ce sujet 2.11 et 2.21). L'attirance exercée par les euro-marchés s'est aussi très nettement reflétée dans l'augmentation des avoirs en banques: au cours des neuf premiers mois de l'année, les créances à vue ont augmenté de 2672 millions ou 26,7% et les créances à terme de 5792 millions ou 55,8%. Près de 90% de l'ensemble des avoirs en banque reviennent aux cinq grandes banques.

données sur les quantités et les prix disponibles au milieu de novembre; 23% proviennent de la production végétale et 77% de la production animale. Par rapport au résultat annuel de 1968, qui témoignait d'une diminution de 0,7% consécutive principalement aux conditions atmosphériques, on constate un nouveau recul de 18 millions ou 0,4%. L'élevage a rapporté 71 millions de moins qu'en 1968 en raison notamment des restrictions que se sont imposés volontairement les producteurs de lait commercial. Les gains supplémentaires de la majorité des branches de la production végétale, de céréales et de fruits avant tout, ont presque permis de compenser cette baisse. Si l'on estime à prix constant les quantités produites entrant dans le calcul du rendement brut final, on observe, pour 1969 par rapport à l'année dernière, une augmentation de 7,0% pour la production végétale et une diminution de 2% pour la production animale et pour l'ensemble aucune variation quantitative.

Bien que de manière légèrement différenciée d'une branche à l'autre, le mouvement des affaires dans l'industrie s'est fortement amplifié au cours de cette année tant sous l'impulsion de la demande étrangère que de la demande interne. Une estimation grossière (sur la base de trois trimestres) permet de penser que l'indice de la production industrielle se fixera environ 11% au-dessus du niveau de 1968. Un fort accroissement de la production s'était déjà manifesté dans la deuxième moitié de 1968, il s'est poursuivi et même quelque peu accentué au milieu de cette année. Selon les résultats des enquêtes mensuelles de l'Institut de recherches économiques de l'EPF auprès des entreprises, les entrées de commandes ont progressé, en comparaison avec les mois correspondants de l'an dernier, presque sans interruption depuis le début de 1968. Il semble que la quote-part des commandes destinées à l'étranger s'est élevée. L'entrée de nouvelles commandes a sans cesse dépassé la production courante, par conséquent les carnets de commandes ont grossi de façon ininterrompue depuis 1968 et les stocks de produits finis diminué jusque vers le milieu de l'année où il semblent s'être stabilisés.

La haute conjoncture se reflète distinctement dans les appréciations des entrepreneurs: ils estiment pratiquement tous leurs carnets de commandes normaux ou trop grands et leurs stocks de produits terminés normaux ou insuffisants. Le degré d'utilisation des capacités techniques a été un peu supérieur à l'année passée et s'est approché du maximum. Il est néanmoins vraisemblable qu'en raison de la pénurie de main-d'œuvre, certains équipements n'ont malgré tout pas été entièrement employés et que le degré d'utilisation se trouve être légèrement inférieur à ce qu'il était au début des années soixante.

Par rapport aux autres pays membres de l'OCDE, le développement de la production industrielle suisse se trouve au-dessus de la moyenne. Seuls le Japon, la République fédérale d'Allemagne et la France ont estimé pour 1969 un taux de croissance supérieur à 10% tandis que l'Autriche, le Danemark et la Finlande prévoient une croissance égale à 10% environ.

Lorsqu'on analyse la croissance extrêmement élevée de la production industrielle suisse, telle qu'elle apparaît dans l'indice, dans les tests auprès des entrepreneurs, ou encore indirectement dans les données du commerce extérieur, il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit de la production brute et non de la production nette ou valeur ajoutée. De toute façon, il s'avère que, compte tenu de la relative stabilité de la main-d'œuvre dans l'ensemble de l'industrie, la production de l'industrie suisse s'est accrue au delà de ce que l'on avait longtemps supposé possible, faisant ainsi preuve d'une très grande élasticité d'adaptation. Cela découle probablement d'une part de l'effort qui a été porté depuis quelques années sur les investissements de rationalisation et sur l'organisation en général, d'autre part du recours accru aux heures supplémentaires (environ 20% de plus que l'an dernier) et de la plus grande mobilité de main-d'œuvre consécutive à la libération du plafonnement par entreprise d'une partie des travailleurs étrangers à l'année soumis au contrôle. Il est d'autre part fort possible que certaines entreprises aient pu bénéficier des services d'ouvriers qu'elles avaient gardés en réserve pendant la période calme sans pouvoir les occuper pleinement à des tâches de production.

Selon l'indice des ouvriers occupés dans l'industrie (personnel d'exploitation uniquement), la réduction de l'emploi, que l'ensemble de l'industrie avait accusé dès 1965, a pratiquement cessé. Au 3^e trimestre 1969, l'indice ne se trouvait que 0,3% en dessous du niveau de 1968. Néanmoins, la situation est très différenciée d'une branche à l'autre; on constate une augmentation sensible de l'emploi (personnel d'exploitation) dans l'industrie chimique, la fabrication du cuir et sa mise en œuvre, certains secteurs de l'industrie textile et de la confection et l'horlogerie. Les diminutions les plus marquées sont intervenues dans l'industrie du tabac, certains secteurs de l'industrie textile et de la confection et l'industrie du papier.

En ce qui concerne le *tourisme*, l'année a été favorable. Le nombre des nuitées des touristes suisses et étrangers dans l'hôtellerie et les établissements de cure a augmenté de grosso modo 3,5% contre 1,0 en 1968. L'accroissement se reporte d'une manière assez égale sur les étrangers et sur les indigènes. Au cours des neuf premiers mois de 1969, on a enregistré une très forte progression des touristes venant des Etats-Unis, de Scandinavie, d'Autriche, d'Italie, des pays du Sud et de l'Est de l'Europe. Par contre, le nombre des nuitées d'hôtes français a très fortement diminué et celui des Anglais légèrement. En règle générale se sont surtout les grandes villes qui ont connu l'évolution la plus favorable.

Tous les modes de *transport* ont bénéficié de l'essor de la conjoncture. En ce qui concerne les voyageurs, la progression du trafic aérien a doublé en regard de l'année passée (au cours des dix premiers mois: 18,6% contre 8,4%). Le nombre de personnes prises en charge par les CFF, qui s'était stabilisé en 1968 après avoir diminué de 4% en 1967, s'est accru de 1% environ. Les effets de la haute conjoncture ont été plus marqués dans les transports de marchandises. Au cours des dix premiers mois de l'année, les CFF ont voituré 8,0% de marchandises de plus qu'il y a un an. La progression du trafic international de transit (12,9%) est cependant plus marquée que celle du trafic suisse (6,5%). Les transbordements opérés dans les ports rhénans, qui diminuaient depuis quelques années, se sont redressés (4,2%). Le fret aérien, bien qu'encore d'importance minime (0,18 million de tonnes en 1968 contre 39,4 pour les CFF) enregistre chaque année un essor vigoureux (32,4% pour les dix premiers mois contre 25,3% lors de la même période de 1968).

1.4 La situation monétaire et financière

L'évolution sur le marché de l'argent et des capitaux a été avant tout influencée par l'attirance exercée par les taux d'intérêt extrêmement élevés qui ont régné sur l'euro-marché et par la demande accrue de crédits en Suisse. Par contre elle n'a que peu été touchée directement par les mouvements internationaux de capitaux consécutifs à la spéculation sur une réévaluation du mark.

1.41 Marché monétaire

Après le déroulement des opérations de fin d'année 1968/1969, qui avaient entraîné momentanément une augmentation des moyens du marché de l'argent, la hausse des taux d'intérêt sur les marchés monétaires étrangers, notamment sur l'euro-marché, a provoqué des exportations de fonds de la part de banques, d'entreprises et de particuliers. Il en est résulté un resserrement aigu du marché indigène, resserrement qui s'est accentué au cours du 2^e et du 3^e trimestre avec le vigoureux accroissement de la demande de crédit en Suisse. Les encaissements des établissements de crédit qui consistent en avoirs en comptes de virements auprès de la Banque nationale, en billets, en avoirs en comptes de chèques postaux et en or sont en général restées, jusqu'à fin septembre, en dessous des montants enregistrés un an auparavant. Une certaine détente est apparue en octobre, après que la Banque nationale a contraint les banques à accroître leurs moyens de caisse.

Dans le cadre de leurs préparatifs pour les échéances de fin de trimestre, les établissements bancaires ont dû recourir très fortement à l'aide de l'Institut d'émission. A fin mars et fin septembre, la Banque

nationale, qui désirait que les banques renforcent définitivement leur encaisse, a renoncé à offrir aux banques des swaps, ce qui a contraint les établissements de crédit à vendre des dollars au comptant pour une contrevaletur d'environ 1 milliard. A la fin du 1^{er} semestre, l'Institut d'émission a par contre accordé des swaps pour un montant semblable. Pour le reste, les établissements bancaires ont eu recours aux fins de trimestre à l'escompte et au crédit lombard de l'Institut d'émission pour des montants inhabituellement élevés, soit de 1,0 à 1,4 milliard de francs. Ces crédits ont été remboursés après le tournant du trimestre.

Pour juger de la liquidité totale du système bancaire, il faut aussi tenir compte, à côté des moyens de caisse entretenus en Suisse, des placements facilement réalisables des banques suisses à l'étranger. A fin septembre, les avoirs des établissements de crédit à l'étranger se chiffraient à 42,5 milliards soit 11,7 milliards ou 38% de plus qu'à fin 1968. Les engagements des banques suisses envers l'étranger atteignaient 36,3 milliards, soit 7,8 milliards ou 27% de plus que neuf mois auparavant. Les banques suisses disposaient ainsi d'un excédent d'avoirs à l'étranger de 6,2 milliards, dont une grande partie pourrait être théoriquement rapatriée et principalement financer le crédit interne.

Les réserves monétaires de la Banque nationale ont peu varié. L'encaisse or de 11,4 milliards est pratiquement restée stable. Les réserves de devises ont diminué en janvier et février à la suite de ventes de dollars au marché. Elles ont été par la suite soumises à des oscillations qui provenaient avant tout des transactions de fin de trimestre.

La masse monétaire (monnaie, billets de banque, avoirs à vue) s'est élevée d'une année à l'autre jusqu'à fin septembre de l'année en cours de 8,6% en regard de 11,2% une année auparavant.

1.42 Intérêts

La baisse habituelle au début de l'année des taux d'intérêt sur le marché monétaire n'a été que de courte durée. Une hausse, provenant de la montée des taux d'intérêt sur les marchés européens lui a succédé. Les taux ont atteint un niveau extrêmement élevé pour la Suisse. Fixé à 1% au début de l'année, le taux de l'argent au jour le jour atteignait déjà 4½-5% à fin mars. En avril et en mai il a varié entre 2 et 2½% puis est monté à nouveau à 4½-5%. Il est néanmoins retombé à 2,0% à mi-novembre en raison de la détente qui s'est produite sur le marché. Le taux des dépôts à 3 mois auprès des grandes banques, qui avaient atteint 3,49% en moyenne de 1968, s'est élevé successivement à 5% au milieu de juin. Sur le marché financier, le loyer de l'argent a été influencé dès le 2^e trimestre par la situation sur le marché monétaire. Le rendement moyen des obligations de la Confédération s'est élevé de 4,38% à fin janvier à 5,42% au début octobre, taux qui n'avait plus été atteint depuis le milieu des années vingt. Il a un peu fléchi en octobre. Les taux des bons de caisse dans les banques cantonales et les grandes banques ont été élevés de ¼% en septembre et ont passé à 5% pour les titres d'une durée de 3 à 4 ans et à 5¼% pour ceux à long terme. Le taux des nouvelles hypothèques en premier rang pour la construction en général s'est élevé de 4,96% à 5,00% en octobre comparé à 4,87% en moyenne de 1968. En regard des autres taux d'intérêt, cette hausse est modérée.

1.43 Marché des émissions

Le marché des émissions s'est caractérisé, dans l'ensemble, par une grande fermeté. Durant les trois premiers trimestres, les émissions publiques et non-publiques d'action et d'emprunts suisses et étrangers (sans les remboursements) ont prélevé 4261 millions de francs suisses, soit pratiquement le même montant que l'an dernier. Les émissions non-publiques ont augmenté de 214 millions pour atteindre 1305 millions, tandis que les émissions publiques ont diminué de 200 millions et se sont élevées à 2956 millions.

La ponction opérée au cours des dix premiers mois de l'année par les émissions publiques s'est élevée à 3510 millions, soit 331 millions

ou 8,6% de moins que l'an dernier à la même époque. Les émissions d'emprunts étrangers ont diminué de 196 millions ou 20,2%, les emprunts suisses — sans les conversions — de 395 millions ou 16,2% tandis que les émissions d'actions augmentaient de 260 millions ou 59,4%. La Commission compétente pour fixer le plafond des émissions n'a eu à intervenir qu'en automne, lorsque le besoin d'émettre avait augmenté, pour réduire le montant des emprunts annoncés pour le 4^e trimestre.

Sur les bourses des actions, l'amélioration du climat enregistrée dès le milieu de 1967 s'est poursuivie jusqu'à fin mai. Un mouvement de baisse, provoqué essentiellement par l'attrait des placements sur l'euro-marché, y a succédé. Au début d'octobre, la tendance s'est à nouveau retournée. Au milieu novembre, l'indice suisse de la Banque nationale atteignait 170,4 contre 162,9 à fin 1968 ce qui représente une augmentation de 4,6%.

1.44 Bilan des banques

Les bilans des banques ont à nouveau très fortement enflé au cours de cette année. Au cours des neuf premiers mois, la somme des bilans des 72 banques qui établissent un rapport mensuel s'est accrue de plus de 18,1 milliards de francs suisses ou 16,2%. Environ 4/5 de l'accroissement depuis janvier revient aux cinq grands instituts bancaires qui ont vu leurs bilans s'accroître de plus de 14,5 milliards ou de 25,4% tandis que les bilans des 28 banques cantonales s'accroissaient de près de 2,7 milliards (6,7%) et ceux des quelques 40 banques locales ou caisses d'épargne de 0,9 milliard (6,1%).

Les fonds de tiers ont augmenté de 16,8 milliards ou de 16,3% de fin décembre 1968 à fin septembre 1969. Des nouveaux afflux de fonds, la prépondérance revient aux dépôts à terme. Sur l'augmentation totale des fonds de tiers, 8081 millions concernent les créanciers à terme et 2198 millions les engagements en banques à terme, ce qui représente une progression depuis le début de l'année de respectivement 49,0% et 40,9% contre 15,2% et 16,5% l'an dernier. Cet accroissement des dépôts à terme découle avant tout du fait que les banques cherchaient à se procurer cette sorte d'argent auprès des instituts financiers qui ne travaillent qu'à l'intérieur du pays ou auprès des entreprises et particuliers, afin de le placer sur les euro-marchés, de leur propre chef ou à la demande de la clientèle. L'augmentation des fonds à terme de la clientèle s'est opérée au détriment des dépôts d'épargne et des obligations de caisse dont l'expansion est demeurée considérablement en arrière des résultats de l'an dernier.

L'octroi de crédit par les 72 banques en comptes débiteurs, avances à des corporations de droit public et placements hypothécaires a augmenté jusqu'à fin septembre de 8874 millions ou 12,7% contre 4385 millions ou 7,0% en 1968. Cette augmentation concerne essentiellement les débiteurs (6766 millions). L'essor vigoureux de l'économie se reflète surtout dans l'augmentation des crédits à des débiteurs domiciliés en Suisse; ils constituent plus de 4/5 du total des crédits. Le taux d'accroissement pour les neuf premiers mois de 1969 des avances à des débiteurs domiciliés en Suisse (comptes débiteurs, avances à des corporations de droit public, effets de change et placements hypothécaires) se chiffraient à 9,2% à fin septembre 1969 contre 5,1% une année auparavant. Excellent indicateur de la conjoncture, le taux d'expansion annuel des seuls comptes débiteurs suisses s'est élevé à 17,0% à fin septembre tandis qu'il atteignait 8,2% à fin décembre 1968 et 10,9% à fin mars 1969. Depuis le 1^{er} août, le développement des crédits utilisés en Suisse a été limité à 10% environ, pour les douze mois qui suivent, selon la convention passée entre la Banque nationale et l'Association suisse des banquiers (voir à ce sujet 2.11 et 2.21). L'attirance exercée par les euro-marchés s'est aussi très nettement reflétée dans l'augmentation des avoirs en banques: au cours des neuf premiers mois de l'année, les créances à vue ont augmenté de 2672 millions ou 26,7% et les créances à terme de 5792 millions ou 55,8%. Près de 90% de l'ensemble des avoirs en banque reviennent aux cinq grandes banques.

2. LA POLITIQUE CONJONCTURELLE

2.1 Extension des moyens d'action

A diverses reprises la Commission a relevé dans ses publications que le Gouvernement suisse et la Banque nationale étaient insuffisamment armés pour assurer la réalisation d'une croissance normale et équilibrée (cf rapport n° 188 de la Commission de recherches économiques « Avis relatif au projet de révision de la loi sur la Banque nationale » et rapport n° 198 de la Commission de recherches économiques, « Avis concernant des dispositions constitutionnelles sur l'adaptation du régime des finances fédérales à l'accroissement des besoins »). Une tentative d'extension légale des moyens d'action de politique monétaire a échoué au cours de cette année.

2.11 Politique monétaire

La Banque nationale suisse et l'Association suisse des banquiers ont conclu une convention-cadre, sous la forme d'un contrat de droit privé, destinée à fournir à la Banque nationale la possibilité de pratiquer une politique monétaire plus efficace que ce que les attributions légales lui permettaient jusqu'à maintenant. Cet accord représente une alternative au projet de révision de la loi de 1953 sur la Banque nationale qui était en préparation depuis plusieurs années. En janvier 1969, la Commission du Conseil national qui s'occupait du projet de loi a décidé d'ajourner ses délibérations. Le Conseil fédéral devait à nouveau étudier si une réglementation semblable à celle prévue par le projet de loi ne pourrait pas être conclue entre la Banque nationale et les banques. Une telle convention a été réalisée. Elle a recueilli les signatures de pratiquement toutes les banques qui y étaient invitées et est entrée en vigueur le 1^{er} septembre. La convention reprend les deux moyens d'action les plus importants qui étaient prévus par le projet de loi, c'est-à-dire l'institution d'avoirs minimaux basés sur l'accroissement des dépôts (passif) et la limitation de l'expansion des crédits et cela selon le texte du projet de loi. Elle laisse par contre de côté les dispositions relatives à la politique de l'open-market et à la surveillance des émissions. La Banque nationale pourra tout de même élargir ses possibilités d'open-market en appliquant de façon plus extensive que précédemment les dispositions de la loi actuelle relative à la liquidité de ses actifs. Quant à la surveillance du marché des émissions, elle est actuellement déjà garantie par une convention conclue entre les banques en mars 1967.

Par rapport au projet de loi, la convention restreint l'indépendance de la Banque nationale en ce qui concerne l'application des nouveaux moyens d'action mis à sa disposition. Alors que le projet de loi autorisait la Direction générale de la Banque d'émission à prendre seule toutes les décisions relatives à l'application des avoirs minimaux et de la limitation des crédits, après avoir requis l'avis de son Comité de banque et d'une délégation de banquiers, la convention-cadre prévoit que ces décisions seront prises d'un commun accord par la Direction générale de la Banque nationale et par le Conseil d'administration de l'Association suisse des banquiers. En cas de désaccord, les deux parties doivent exposer leur point de vue au Comité de banque de la Banque nationale suisse. Si l'on n'arrive pas à s'entendre, le comité de Banque doit exprimer son avis. La Direction générale de la Banque nationale ne peut prendre une décision définitive qu'en accord avec le Comité de banque.

La convention-cadre diffère sur les points suivants des gentlemen's agreements du début des années soixante. Elle restera en vigueur au moins cinq ans (jusqu'à fin 1974) et pourra être renouvelée tacitement tandis que les gentlemen's agreements étaient conclus pour un à deux ans. En outre ceux-ci étaient conçus de cas en cas, notamment lorsque la Banque nationale voulait faire appel à la coopération des banques pour mener à bien sa politique monétaire. Un gentlemen's agreement

présupposait la collaboration de tous les instituts bancaires. Cette collaboration était cependant rendue difficile lorsque des outsiders concurrençaient les banques qui avaient signé. La convention-cadre écarte largement ces désavantages. En la signant, les banques ont accepté d'une part de donner pour plus de cinq ans au moins une base à deux moyens d'action, soit la fixation de réserves obligatoires et la limitation de l'expansion du crédit. Elles ont accepté d'autre part de déléguer au Conseil d'administration de l'Association suisse des banquiers le pouvoir de s'entendre en leur nom, de cas en cas, avec la Direction générale de la Banque nationale, sur les modalités d'application de ces moyens d'action. Enfin, les gentlemen's agreements ne prévoient généralement ni contrôles ni sanctions. La convention-cadre par contre stipule d'une part que les banques sont tenues de remettre à la Banque nationale des déclarations périodiques sur les postes du passif de leur bilan et sur le montant de leurs crédits en Suisse; d'autre part que la Banque nationale peut faire contrôler l'exactitude de ces déclarations par une institution de révision reconnue par la loi sur les banques. Si une banque contrevient aux dispositions de la convention, soit la Banque nationale, soit l'Association suisse des banquiers peuvent lui infliger des sanctions.

2.12 Politique budgétaire

Le Conseil fédéral a présenté au mois de septembre à l'Assemblée fédérale un projet de dispositions constitutionnelles concernant la modification du régime des finances fédérales (message du 10 septembre 1969). Ce projet, dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 1971, poursuit deux objectifs: d'une part assurer des recettes supplémentaires à la Confédération, d'autre part supprimer les limitations temporelles et matérielles qui touchent actuellement les deux impôts principaux, soit l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt pour la défense nationale. Il reprend ainsi les deux objectifs essentiels que visait l'avant-projet de novembre 1968.

Il est de toute importance que la Confédération évite, en période de surchauffe, que son compte financier accuse un déficit, elle devrait même obtenir un excédent de recettes afin de compenser, dans une certaine mesure au moins, les déficits des comptes cantonaux et communaux. Les recettes fiscales supplémentaires qui ont découlé de l'expansion économique inflationniste, couvrent les dépenses dans une plus grande mesure que ne le prévoyait le plan financier au début de 1968. Il est probable que les recettes seront également plus fortes au cours de ces prochaines années. Cette amélioration ne devrait cependant guère suffire à faire disparaître complètement les excédents de dépenses, c'est pourquoi le Conseil fédéral propose de percevoir des recettes supplémentaires pour 200 à 300 millions afin d'assurer, ces prochaines années au moins, l'équilibre du compte financier. Le surplus de rendement sera à reporter uniquement sur l'impôt sur le chiffre d'affaires car les remaniements prévus pour l'impôt pour la défense nationale entraîneront au contraire une légère diminution de rendement. Notons que jusqu'à maintenant, le rendement de ce dernier avait augmenté, en raison de la progression, plus rapidement que celui de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Le deuxième objectif de ce projet est à moyen terme. La suppression de la limitation temporelle (1959 à 1974) de l'art. 41ter de la constitution fédérale assurerait ainsi à la Confédération, de façon durable, ses deux sources fiscales les plus importantes. L'abolition de la constitution des limitations matérielles, telles que le taux maximum et la liste franche de l'impôt sur le chiffre d'affaires, les taux maximum et les limites exonérées de l'impôt pour la défense nationale, devrait permettre au Parlement, sous réserve d'un référendum facultatif, de faire varier les taux d'impôts en fonction des nécessités conjoncturelles. Cette possibilité ne pourra cependant pas être utilisée avant qu'une

législation fédérale d'exécution n'ait remplacé les dispositions transitoires de la constitution. Le Conseil des Etats qui a déjà traité le projet du Conseil fédéral, s'est prononcée pour la renonciation à la limitation temporelle des deux principaux impôts, mais elle veut que les taux maximums continuent à être fixés dans la constitution.

2.2 Mesures et décisions prises en 1969

Tant l'évolution au cours de 1969 que les perspectives pour 1970 font apparaître clairement que l'expansion de la demande a progressivement dépassé les possibilités de développement de l'offre intérieure. Devant le danger inflationniste croissant, les autorités ont déjà pris quelques dispositions dans les domaines monétaires et budgétaires.

2.21 Politique monétaire

Eu égard à l'échauffement accru de l'économie, la Banque nationale a très largement autorisé les exportations de capitaux, afin de maintenir dans certaines limites la liquidité du marché. De même, elle n'a pas estimé nécessaire de s'opposer à la hausse des taux d'intérêt. C'est pourquoi elle a renoncé à freiner la hausse de rendement des papiers d'Etat, par des achats de soutien aux bourses des obligations. A la fin de l'été, elle a accepté une augmentation de l'intérêt des obligations de caisse des banques et a majoré le 15 septembre son taux officiel d'escompte de $\frac{3}{4}$ % le faisant passer à $3\frac{3}{4}$ %; elle a accru de 1 % le taux d'avances sur nantissement, le portant à $4\frac{3}{4}$ %. Elle y a été contrainte du fait que les taux officiels étaient restés en arrière du développement des taux du marché indigène, ce qui encourageait les banques à recourir plus fortement au crédit de la Banque d'émission pour financer l'expansion indigène du crédit et l'exportation de capitaux.

Le renforcement de la croissance économique a commencé à se refléter au printemps dans une expansion marquée des crédits, qui s'est encore accélérée au cours de l'été et ceci notamment dans les banques commerciales. Les taux de croissance des crédits ont atteint ceux des années de boom 1960 à 1962. Comme les capacités de production sont déjà entièrement utilisées et le marché du travail pratiquement sans réserve, la croissance réelle de l'économie est maintenue dans d'étroites limites. C'est pourquoi, la Banque nationale et les banques ont décidé, sur la base de la convention-cadre, de limiter l'expansion des crédits indigènes dès le 1^{er} septembre.

Le taux de croissance autorisé s'élève à 9 % du montant des crédits utilisés en Suisse. Il sera néanmoins tenu compte de l'expansion différenciée des crédits au cours des deux précédentes années (juin 1967 jusqu'à juin 1969). En effet, les banques, dont la croissance des crédits a dépassé 9 % en moyenne de ces deux années, ont droit à un supplément au taux général. L'expansion autorisée totale a cependant été fixée à 11,5 % du montant des crédits accordés au 31 août. Les taux ont été choisis de telle façon qu'ils permettent une croissance économique normale, mais limitent de façon marquée le développement des crédits dans les banques où l'expansion de ceux-là est supérieure à la moyenne.

Au cours du mois de septembre, il est apparu que certaines banques avaient fortement augmenté leurs crédits en août et ceci contrairement au développement d'habitude calme au cours de ce mois. La Direction générale de la Banque nationale suisse et une délégation du Conseil d'administration de l'Association suisse des banquiers ont alors décidé d'avancer au 31 juillet, la date choisie du 31 août pour déterminer l'état des crédits indigènes des établissements bancaires, sur lequel l'expansion autorisée doit être calculée. Les taux de croissance des crédits sont ainsi valables pour la période du 1^{er} août 1969 jusqu'au 31 juillet 1970.

2.22 Politique budgétaire

Les moyens d'action sont beaucoup plus réduits sur le plan de la politique budgétaire. La Confédération, par l'établissement de son budget et par des recommandations adressées aux cantons, a fait un

effort pour que les communautés publiques aient dans la mesure du possible un comportement conforme aux nécessités conjoncturelles.

Pour ce qui a trait aux finances de la Confédération, le Conseil fédéral a présenté pour 1970 un budget pratiquement équilibré et a réussi à diminuer considérablement les excédents de dépenses prévus par le précédent plan financier. En raison du manque de flexibilité, les recettes ne peuvent pas être assez adaptées aux nécessités conjoncturelles. Le développement de la trésorerie de la Confédération au cours de 1970 et des deux années suivantes diminuera la circulation monétaire et agira ainsi conformément aux nécessités de la conjoncture. En effet certains moyens, provenant essentiellement des transferts à l'étranger, seront probablement retirés du marché.

A la fin du mois d'août, le chef du Département fédéral des finances et des douanes s'est adressé aux cantons pour les rendre attentifs sur l'évolution de la conjoncture et sur la responsabilité qu'ils portent de pratiquer une politique financière conforme à ce développement. Il a demandé aux cantons, ainsi qu'aux communes, de veiller à ne pas s'endetter davantage, au cours des prochaines années, d'emprunter de préférence à long terme plutôt que solliciter des crédits bancaires à court terme et de faire en sorte qu'un équilibre des dépenses et des recettes soit atteint dans quelques années. Dans le domaine de la construction, il s'est recommandé pour que les collectivités publiques évitent de gonfler le volume des travaux dans le pays par des commandes propres ou le subventionnement des projets émanant de tiers, opèrent un choix selon l'ordre d'urgence et se soucient davantage des mesures de rationalisation. En matière de dépenses de consommation, elles devraient également faire preuve d'une plus grande retenue. Il demande en outre que les cantons et les communes, fassent peu à peu de leur planification pluriannuelle un instrument efficace d'information et de décision en ce qui concerne en particulier leur politique financière. Enfin, le chef du Département des finances et des douanes a émis l'espoir que ces recommandations pourraient dans une certaine mesure, déjà être appliquées pour le budget 1970.

2.23 Politique économique extérieure

2.231 Décision de ne pas réévaluer le franc suisse

Après avoir étudié les effets de ralentissement conjoncturel possibles d'une éventuelle réévaluation du franc suisse et les désavantages liés à une telle mesure, le Conseil fédéral a décidé de maintenir l'actuelle parité du franc suisse. Les principaux arguments peuvent être résumés comme suit: une modification de parité ne doit intervenir que si un déséquilibre structurel de la balance des paiements trouble l'ordre monétaire international, ce qui n'est pas le cas pour la Suisse. Une détérioration de la capacité concurrentielle de l'industrie d'exportation consécutive à une réévaluation contredit les objectifs à long terme de notre politique commerciale et d'intégration. L'industrie du tourisme, qui ne se trouve pas dans une période de boom, enregistre un manque à gagner qui pourrait provoquer de sérieuses difficultés dans certaines régions. En outre, la Banque nationale et l'économie privée connaîtraient de grosses pertes sur leurs réserves de devises et sur leurs placements à court et long-terme en devises étrangères. Il faut enfin remarquer que du point de vue légal, une réévaluation ne peut avoir lieu que par une modification de la loi sur la monnaie.

2.232 Mesures relatives à la main-d'œuvre étrangère

Le 26 mars 1969, le Conseil fédéral a légèrement modifié la réglementation qu'il avait introduite le 28 février 1968 en vue de stabiliser le nombre des étrangers au bénéfice d'un permis de séjour annuel ou d'un permis d'établissement et qui exercent une activité lucrative dans notre pays (à l'exception des saisonniers et des frontaliers) et d'assouplir en même temps le système de la limitation par entreprise. Cette nouvelle réglementation confirme la libération au 1^{er} janvier 1969 du plafonnement par entreprise des ouvriers qui ont séjourné cinq ans ou plus et y ajoute désormais les étrangers ayant épousé une Suisseuse. Elle rend plus sévère les mesures de réduction des contingents par

entreprise. De plus une nouvelle réduction générale de 2% des contingents d'entreprise est introduite avec effet au 30 novembre 1969, ce qui porte la réduction à 17% de l'effectif de base; enfin, le contingent des dérogations est abaissé de 9000 à 7000. Ces mesures devraient d'une part contribuer à stabiliser — sans toutefois y parvenir complètement — le nombre des travailleurs étrangers au bénéfice d'un permis de séjour annuel ou d'établissement et d'autre part accroître encore quelque peu la mobilité de la main-d'œuvre étrangère. En 1969, 160 000 travailleurs étrangers au bénéfice d'un permis annuel étaient déjà libérés du plafond.

2.3 Mesures probables au courant de 1970

Au vu de l'expansion conjoncturelle ininterrompue jusqu'à la fin de l'année qui, comme il apparaîtra dans le prochain chapitre, se poursuivra probablement l'année prochaine, on peut escompter que le Gouvernement et la Banque nationale s'appliqueront à renforcer les mesures restrictives qui avaient déjà été prises en 1969 et à les compléter par d'autres dispositions destinées à lutter contre l'inflation. La décision du Conseil fédéral, suite à la réévaluation du mark allemand, de ne pas modifier la parité du franc suisse dans le cadre de la politique de stabilisation, rend particulièrement nécessaire des mesures destinées à amortir les effets de la réévaluation du mark. Cette hypothèse est confirmée par le fait que d'autres pays voisins de la République fédérale allemande — comme la Suisse — à savoir la Belgique, la Hollande et l'Autriche, ont déjà pris des mesures de protection ou sont en voie de le faire.

Le Chef du Département fédéral des finances et des douanes, au nom du Conseil fédéral, a fait savoir au Conseil des Etats le 25 novembre 1969 et au Conseil national le 9 décembre 1969, que le train suivant de mesures supplémentaires, en vue de stabiliser la conjoncture et de lutter contre le renchérissement, est envisagé:

- Réduction de prix des importations et renchérissement des exportations
- Ajournement de certains projets de constructions publiques de grande envergure

- Diminution de la création monétaire par la trésorerie fédérale
- Mesures restrictives en matière de ventes à tempérament
- Limitation de l'augmentation du personnel de la Confédération

Parallèlement, le Gouvernement attend un soutien dans le domaine de la politique monétaire, de la part de la Banque nationale. On pense en premier lieu à une réduction de la marge accordée aux banques pour l'expansion de leurs crédits et à une limitation des liquidités bancaires. Enfin, le Ministre des finances pourrait à nouveau s'efforcer d'amener les cantons et les communes à établir un régime financier conforme à la conjoncture, pour autant que ses appels n'aient pas déjà été entendus.

L'appréciation des effets stabilisateurs, au cours de l'année à venir, des mesures que le Conseil fédéral a esquissées dans ses grandes lignes, est difficile. D'une part, on ignore encore tout à fait de quel poids ces dispositions seront dotées et dans quelle mesure le Conseil fédéral ou le Parlement les mettra en vigueur. C'est pourquoi il est d'autre part incertain à partir de quand on peut s'attendre à une réaction de l'économie dans la direction voulue par les efforts de stabilisation.

Toutefois, il faut prévoir que les restrictions de 1969 en matière de politique monétaire contiendront dans certaines limites la demande d'investissements en 1970, succès auquel devrait sans doute contribuer la poursuite des restrictions sur la main-d'œuvre étrangère. Dans les perspectives pour 1970, seule a été considérée cette expectative concernant la politique monétaire.

Dans le cadre des mesures probables citées ci-dessus, en rapport avec une protection contre les effets de la réévaluation du mark, seule une charge des exportations aurait une importance, pour autant que ces taxes essayent au minimum de compenser les avantages artificiels intervenus sur le plan de la concurrence. Dans ce cas, il est possible d'escompter pour la deuxième moitié de 1970 déjà, un ralentissement de l'essor des exportations plus marqué que celui qui est admis dans les prévisions et ceci, seulement si l'intervention entraine en vigueur au plus tard au printemps. Même dans ces circonstances, il ne faut en aucune manière s'attendre à une élimination complète de l'excédent de la demande prévu ci-après, car il découle des forces d'expansion apparues en 1968 et 1969 qui ne peuvent plus, aujourd'hui, être neutralisées.

3. LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES POUR L'ANNÉE 1970

3.1 Prévisions internationales

Selon les prévisions de l'OCDE, de la CEE et de l'Association européenne des Instituts de recherches économiques, l'évolution conjoncturelle en 1970 devrait dans l'ensemble demeurer favorable dans les pays industriels. En regard de 1969 toutefois, on s'attend à un sensible ralentissement de la croissance réelle, provoqué essentiellement par les mesures restrictives qui ont été prises dans la majorité des pays pour lutter contre l'inflation. Parmi les grands pays industriels, l'OCDE prévoit par rapport à 1969 un fléchissement de l'expansion en France, en République fédérale d'Allemagne, aux Etats-Unis et au Japon, le statu quo en Italie et une accélération en Grande-Bretagne. Pour l'ensemble des pays membres de l'OCDE, la croissance pourrait s'élever à 3,5% contre 5,0% en 1969. L'expansion des importations devrait par conséquent elle aussi s'affaiblir et passer en valeur nominale de plus de 14% en 1969 à 9,5% environ en 1970.

L'évolution sur les marchés monétaires et financiers internationaux ne peut pas être prévue. Il apparaît néanmoins que les mesures qui ont été prises depuis deux ans — dévaluation de la livre sterling, création d'un marché libre de l'or parallèlement au marché réservé aux transactions entre les banques centrales, dévaluation du franc français, réévaluation du mark et création par le FMI de droits de tirage

spéciaux — ont permis d'améliorer quelque peu la situation. En outre, les déséquilibres des balances des paiements devraient — semble-t-il — plutôt diminuer au cours de l'année à venir. Il ne faut cependant pas oublier que certains grands problèmes du système monétaire international, comme celui du déficit chronique de la balance américaine des paiements, ne sont pas résolus et que des mouvements de capitaux très brusques et d'une très grande ampleur peuvent se produire pour diverses raisons et remettre en question la tendance à un rétablissement de l'équilibre.

3.2 Lignes générales du développement suisse

Notre appréciation des prévisions économiques pour la Suisse est fondée d'une part sur le développement probable de l'activité économique à l'étranger et d'autre part sur la base des mesures de politique conjoncturelle qui avaient été introduites en 1969, mais sous réserve de celles qui pourraient être prises en 1970. Ces perspectives se réfèrent à l'année prise dans son ensemble, car il est, pour des raisons statistiques, impossible de réaliser une division plus précise dans le temps.

Le ralentissement de la croissance des économies occidentales n'aura vraisemblablement qu'une influence modérée sur le développement de l'économie suisse au cours de 1970. L'essor de la demande

étrangère — il est vrai — pourrait quelque peu fléchir en regard de 1969, mais l'expansion de la demande intérieure se renforcera encore, de telle sorte que la demande globale s'accroîtra au moins aussi rapidement qu'en 1969. Du côté de l'offre, l'emploi augmentera légèrement et la pénurie de main-d'œuvre s'accroîtra. Les dernières réserves disponibles seront probablement épuisées au cours de la première moitié de l'année. L'extension de la capacité de production de l'économie dépendra donc essentiellement des progrès de la productivité, c'est-à-dire du volume et de l'efficacité des récents investissements ainsi que de la rapidité avec laquelle les structures se transforment. Le recours aux importations s'accroîtra encore pour répondre à la demande globale, bien que cela ne soit pas possible pour toutes les branches. Il est cependant certain que la demande nominale supplémentaire ne pourra pas être entièrement satisfaite par un accroissement correspondant du volume de biens et de services. Cet excédent de la demande provoquera une inflation d'adaptation qui se traduira avant tout par une hausse renforcée des prix. Il favorisera également la répercussion sur les prix de la hausse accrue des salaires ainsi que le renchérissement des produits étrangers. Il est néanmoins probable que le changement de la parité du mark donnera lieu à une certaine modification du courant des échanges. L'évolution du commerce extérieur décrite ci-dessus entraînera une extension du déficit de la balance commerciale et probablement une diminution de l'excédent de la balance des revenus. La situation financière sera caractérisée par la limitation de l'expansion des crédits qui devrait freiner quelque peu le développement des investissements et entraîner une accumulation de projets de construction non réalisés.

3.3 La demande

3.31 Consommation privée

Les dépenses des consommateurs en biens et services, semble-t-il, se développeront un peu plus rapidement qu'en 1969: il n'est en effet pas impossible qu'elles s'accroîtront de 5% en termes réels contre 4,2%. Elles prendront ainsi, compte tenu de leur volume (près de la moitié de la demande globale), une grande importance dans l'évolution de la demande intérieure et globale. En outre l'accélération de la croissance sera plus prononcée en valeur nominale car il faut s'attendre à une plus forte poussée sur les prix. Ce renforcement de l'expansion découlera en partie de l'évolution des revenus qui bénéficieront encore plus que l'an dernier de l'essor que connaissent les exportations et les investissements. Les salaires en tout cas et très probablement le revenu d'exploitation des indépendants ainsi que le revenu de la propriété échéant aux ménages privés, s'élèveront plus rapidement qu'en 1969. Certes le prélèvement fiscal direct, lui aussi, grossira mais plus modérément puisqu'il est calculé sur les années 1967/1968. Ainsi, le revenu disponible des ménages privés, qui détermine en grande partie la consommation privée, progressera plus rapidement qu'en 1969.

Il est probable que la consommation de services se développera à nouveau plus vivement que celle de biens. En termes réels, les dépenses pour l'instruction et les loisirs, les assurances, le tourisme à l'étranger et pour les loyers se développeront probablement plus vite que l'ensemble des dépenses de consommation. Quant aux achats de biens, la production accrue de logements favorisera les dépenses consacrées à l'aménagement de ceux-ci. En outre, dans le secteur de l'alimentation, les produits de qualité seront plus demandés et dans celui de l'habillement, certains produits de luxe ainsi que des fantaisies auront plus de succès.

3.32 Consommation publique

La consommation de biens et services des collectivités publiques augmentera vraisemblablement en valeur réelle dans la même proportion qu'en 1969 (4,5%). Il apparaît, selon le budget pour 1970 que les dépenses de consommation de la Confédération s'accroîtront de 5%

environ en valeur nominale. L'excédent des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes est budgeté à 1,0 milliard contre 1,5 milliard pour 1969; il faut remarquer que les cantons surtout ont habituellement tendance à être pessimistes dans l'établissement de leurs budgets¹. Il est cependant probable que les recettes augmenteront plus rapidement qu'il n'avait été prévu et que les dépenses ne pourront pas toutes être réalisées. Selon le succès rencontré par l'amnistie, une nouvelle amélioration pourrait intervenir.

Selon le budget pour 1970, les besoins de trésorerie de la Confédération se monteront à quelques 690 millions. Ces besoins découleront des 17 millions de déficit du compte financier, de 200 millions versés aux CFF pour le financement de leurs investissements et du remboursement, pour un montant de 470 millions, de trois emprunts par obligations échus en 1970. Ces besoins seront couverts par 150 millions de paiements anticipés de l'impôt pour la défense nationale et par l'émission d'emprunts pour 500 millions. Ces opérations auraient pour effet de gonfler d'environ 40 millions le circuit monétaire si la Confédération ne versait pas à l'étranger un montant net de 380 millions. Ainsi la trésorerie fédérale épongera le circuit monétaire de quelques 340 millions.

3.33 Investissements

Il faut s'attendre pour la formation intérieure brute de capital à une extension à peine plus marquée qu'au cours de l'exercice écoulé et à un nouveau renforcement de la hausse des prix. Le taux de croissance réel pourrait être supérieur à 8% contre 7,1% en 1969. L'expansion sera probablement semblable pour les investissements en constructions et en matériel.

Face au gonflement ininterrompu depuis 1968 de leur carnets de commandes, les entrepreneurs feront un effort accru pour élargir leur capacité de production. L'augmentation depuis le milieu de 1969 du nombre des projets de constructions nouvelles, de transformations ou d'installations soumis aux inspecteurs fédéraux du travail, reflète distinctement une propension renforcée à investir. Toutefois, les entrepreneurs seront forcés d'adapter leurs investissements à la pénurie de main-d'œuvre.

L'activité sera derechef très vive dans le secteur de la construction de logements à en croire les autorisations de construire accordées en 1969. Celles-ci ont en effet augmenté de 20% au 1^{er} semestre dans les communes de plus de 2000 habitants et de 12% de janvier à octobre dans les 65 villes. Il est cependant probable que la limitation de l'expansion des crédits décidée par la Banque nationale et l'Association suisse des banquiers provoquera l'abandon ou le report de certains projets, surtout dans le domaine de la construction de logements. Le génie civil également enregistrera un surplus de travail mais les grands travaux d'infrastructure se poursuivront régulièrement selon les plans à moyen ou long terme.

3.34 Exportations

Les perspectives de ventes à l'étranger de biens et de services sont favorables bien qu'il faille plutôt s'attendre à une légère baisse du rythme de leur expansion. Leur croissance réelle pourrait être de l'ordre de 9% contre 11,4% en 1969. Selon les perspectives économiques d'organisations internationales et des divers pays, l'expansion de l'ensemble des importations de marchandises des pays occidentaux s'affaiblira sensiblement. Néanmoins cette tendance ne devrait toucher que faiblement la Suisse en 1970 car les carnets de commandes de l'étranger sont extrêmement chargés, ce qui assure à l'industrie suisse une réserve considérable de travail destiné à l'exportation.

La modification de parité monétaire effectuée en 1969 par la République fédérale d'Allemagne et par la France, soit par les deux principaux partenaires commerciaux européens de la Suisse, complique

¹ En ce qui concerne les situations particulières des cantons et des communes, nous vous renvoyons à un rapport consacré à ce sujet dans « La Vie économique » n° 1 de janvier 1970.

singulièrement les prévisions. La réévaluation de 9,3% du mark allemand devrait en principe favoriser les ventes suisses à la République fédérale d'Allemagne bien que la réévaluation pourrait freiner quelque peu le développement de l'activité économique de ce pays. En outre, il est possible que le renchérissement des produits allemands modifiera quelque peu les courants d'échange, ce qui devrait se traduire pour la Suisse par un renforcement des ventes aux autres pays. Néanmoins, les exportateurs suisses, eu égard à la hausse des coûts en Suisse et à leur position concurrentielle devenue plus favorable, pourront vendre leurs produits plus chers. Quant à la France, il est vraisemblable que la dévaluation du franc ainsi que les mesures internes prises pour freiner la demande défavoriseront les ventes suisses à ce pays pendant la première moitié de l'année au moins. De manière générale, les ventes à l'Italie, à l'ensemble de l'AELE et à l'Asie devraient progresser aussi favorablement qu'en 1969 tandis que celles vers l'Amérique pourraient fléchir encore un peu.

3.4 L'offre et l'équilibre

3.41 Facteurs de production

Sur le marché du travail, la tension sera aiguë et la situation se différenciera de celle du début des années soixante par le plafonnement de la main-d'œuvre étrangère. A moins que le Gouvernement ne prenne des mesures plus sévères en vue de réduire le nombre des travailleurs étrangers, l'emploi augmentera à nouveau faiblement. Rappelons que celui-ci avait augmenté de près de 6% en 1961 et de 4,6% en 1962. Cependant, la libération du plafonnement de près de 200 000 ouvriers étrangers pour 1968-1970 prévue par la réglementation actuellement en cours sur la main-d'œuvre étrangère devrait continuer à avoir des effets favorables en donnant une plus grande mobilité à cette main-d'œuvre.

La pénurie de travailleurs se traduira cependant par une accélération de la hausse des salaires et par une surenchère de ceux qui sont pratiqués par certaines industries particulièrement concurrentielles en vue de prendre des ouvriers ailleurs. Il est en outre clairement apparu l'année passée à quel point le marché suisse du travail était lié, en raison du grand nombre de travailleurs étrangers, avec les marchés des pays limitrophes. La croissance économique élevée dans les pays voisins a réduit la différence avec le niveau suisse des revenus. La réévaluation du mark et les hausses de salaires en Allemagne de l'Ouest se sont répercutées sur la Suisse par l'intermédiaire des frontaliers. De même, les améliorations de salaires en Italie ne sont pas restées sans effet notamment sur les branches qui emploient un grand nombre d'Italiens.

Les capacités techniques de production, y compris celles qui seront créées en cours d'année, seront généralement très bien utilisées, pour autant que la main-d'œuvre nécessaire soit disponible, et l'avance de productivité sera du même ordre de grandeur que dans les deux années précédentes (3%).

3.42 Importations et balance des revenus

Si l'on considère que la demande globale augmentera probablement un peu plus rapidement qu'en 1969, il faut s'attendre à ce que le rythme de croissance des achats à l'étranger de biens et services s'accroisse sensiblement. Le taux d'expansion pour 1970 peut-être estimé à 13% environ contre 12,2%. La nécessité de reconstituer les stocks de produits de base, et de satisfaire à l'extension soutenue de la production industrielle entraînera un accroissement prononcé des achats

de matières premières et produits semi-finis. En outre, l'essor de la consommation privée de même que le renforcement marqué de la propension des entrepreneurs à investir, se traduiront aussi par d'importants achats à l'étranger de biens de consommation et de machines et appareils. Les achats de services, qui sont constitués essentiellement par les dépenses des touristes suisses à l'étranger, augmenteront, semble-t-il, plus vite qu'en 1969. Le déficit de la balance commerciale devrait s'accroître, réduisant sensiblement l'excédent de la balance des revenus.

3.43 Produit national brut et évolution des prix

Il ressort de l'évolution esquissée des différentes composantes du produit national brut que la haute conjoncture se poursuivra. Le taux de croissance réel devrait, si nos prévisions des diverses composantes s'avèrent exactes, atteindre 4% environ. Par rapport à 1969, la croissance de la création de valeur connaîtrait ainsi un léger ralentissement qui s'explique essentiellement par le fait que l'économie ne pourra plus disposer dans la même mesure qu'en 1968 et 1969 d'importantes réserves en facteurs de production. Bien que le taux de croissance probable de la production nationale puisse être considéré comme élevé pour les conditions suisses, il apparaît que la demande effective (en valeur nominale) dépassera à nouveau l'offre. Ainsi, l'excédent de la demande, que l'on a enregistré dès la première moitié de 1969 dans certaines branches, s'étendra probablement à d'autres. Il devrait se traduire, pour les diverses composantes du produit national, par une hausse des prix sensiblement plus rapide qu'en 1969. En outre, cette inflation de la demande sera doublée par une hausse des coûts provoquée par des facteurs extérieurs et indigènes. Les achats que la Suisse réalise à l'étranger auront tendance à renchérir plus vite à la suite du renforcement de la hausse des prix chez la majorité des pays fournisseurs, et après la réévaluation de 9,3% en octobre 1969 du mark.

Cette dernière devrait être fortement ressentie car $\frac{1}{3}$ environ des marchandises que la Suisse se procure à l'étranger vient de la République fédérale d'Allemagne. Il n'est guère possible de dire dans quelle mesure les exportateurs allemands pourront répercuter sur les importateurs suisses le renchérissement de leurs produits consécutifs à la réévaluation.

Sur le plan intérieur, la hausse renforcée des salaires engendrera également une hausse sensible des coûts. Eu égard à l'excédent de la demande qui régnera sur plusieurs marchés, il est vraisemblable que ces hausses de coûts pourront être à leur tour répercutées sur les prix.

A ce propos, il faut noter que les prix de gros réagissent beaucoup plus rapidement que les prix de détail à une modification de l'équilibre. Le renchérissement pourrait être particulièrement marqué pour les matières premières et produits semi-finis notamment, car les difficultés d'approvisionnement resteront probablement aiguës pour certains produits. La hausse des coûts à la construction continuera car l'excédent de la demande paraît particulièrement marqué dans le secteur du bâtiment; un renchérissement de 8 à 10% ne serait pas étonnant. Il est évident que les hausses de prix intervenues dès le début de l'année dans les premiers échelons du commerce de détail et le déséquilibre croissant entre l'offre globale et la demande globale se répercuteront sur les prix à la consommation. Il faut donc s'attendre à une accélération du renchérissement du coût de la vie qui devrait être assez marquée en fin d'année. La poussée sur les prix sera à nouveau plus forte dans les services et les autres secteurs où le travail joue toujours un rôle prépondérant. Il n'est pas impossible que vers la fin de l'année, le niveau de l'indice des prix à la consommation soit de 4% environ plus élevé qu'une année auparavant.

Avis concernant des dispositions constitutionnelles sur l'adaptation du régime des finances fédérales à l'accroissement des besoins

COMMISSION DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES

Président : Würgler Hans, prof., Zurich. *Vice-président* : Keller Theo, prof., St-Gall.

Membres : Bombach Gottfried, prof., Bâle. Brugger Hans, D^r, collaborateur économique de l'Union suisse des paysans, Brougg. Golay Jean, prof., Lausanne. Gutersohn Alfred, prof., St-Gall. Hauser Gerald, prof., Zurich. Jucker Waldemar, D^r, secrétaire de l'Union syndicale suisse, Berne. L'Huillier Jacques, prof., Genève. Ritzmann Franz, prof., Zurich. Wehrli Bernhard, D^r, secrétaire du Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, Zurich. Wyss Edmund, D^r, conseiller national, conseiller d'Etat du canton de Bâle-Ville, Bâle.

Représentants d'instances officielles : Allemann Hugo, prof., délégué aux questions conjoncturelles, Berne. Ducret Edgar, D^r, Division de la statistique du commerce, Direction générale des douanes, Berne. Eberhard Balz, D^r, Division du commerce DEP, Berne. Heiniger Ludwig, D^r, Section statistique sociale, OFIAMT, Berne. Kull Walter, D^r, Service d'études et de statistique, BNS, Zurich. Peter Adolf, D^r, Administration fédérale des finances, Berne. Petitat Paul, D^r, Section statistique, Direction générale CFF, Berne. Senglet Jean-Jacques, D^r, Bureau fédéral de statistique, Berne. Stäuber Walter, D^r, Administration fédérale des contributions, Berne. Würgler Hans, prof., Institut de recherches économiques de l'EPF, Zurich.

Secrétariat : Weber Luc, lic. sc. comm. et écon., lic. sc. pol., Berne. Zumstein Max, lic. rer. pol. Berne.

Adresse : Amthausgasse 20, 3011 Berne, Tél. 031/61 43 00

AVIS CONCERNANT DES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES SUR L'ADAPTATION DU RÉGIME DES FINANCES FÉDÉRALES À L'ACCROISSEMENT DES BESOINS

D'entente avec le Département fédéral de l'économie publique et le Département fédéral des finances et des douanes, la sous-commission I de la Commission de recherches économiques publie ci-après l'avis qu'elle a élaboré à l'intention du Conseil fédéral dans le cadre de la procédure ordinaire de consultation, au sujet des dispositions constitutionnelles sur l'adaptation du régime des finances fédérales à l'accroissement des besoins. Cet avis se réfère à l'avant-projet de novembre 1968 et non aux dispositions constitutionnelles qui ont été publiées dans le message du Conseil fédéral du 10 septembre 1969, et qui ont été modifiées sur la base des rapports de consultation et de l'évolution récente des finances fédérales.

* * *

Au Département fédéral des finances
et des douanes
3003 Berne

1. Préambule

Le secrétaire général du Département fédéral de l'économie publique, d'entente avec l'Administration fédérale des finances, a invité la Commission de recherches économiques, par lettre du 20 janvier 1969, à donner son avis, dans le cadre de la procédure ordinaire de consultation, sur l'avant-projet du Département fédéral des finances et des douanes concernant des « dispositions constitutionnelles sur l'adaptation du régime des finances fédérales à l'accroissement des besoins », en se plaçant avant tout dans l'optique de la politique conjoncturelle et de croissance.

La sous-commission I, qui est compétente pour l'étude des questions relatives à la politique conjoncturelle, a traité les problèmes soulevés par ledit projet au cours de trois séances et adopté ce rapport de consultation le 27 mars 1969. Pour apprécier les dispositions constitutionnelles, elle s'est fondée sur les objectifs suprêmes de la politique économique, c'est-à-dire une croissance ininterrompue, convenable et équilibrée — soit allant de pair avec la stabilité des prix, le plein emploi et l'équilibre de la balance des paiements — et d'autre part une répartition équitable des revenus. Dans ses conclusions, la sous-commission ne s'en est pas strictement tenue au cadre institutionnel actuel, mais elle a développé au contraire des postulats dont la réalisation reste forcément soumise à une nouvelle et future réforme des finances. Considérant que la commission doit remettre au courant de cette année au Département fédéral de l'économie publique un rapport détaillé sur les moyens d'action nécessaires à l'application d'une politique globale de croissance et de stabilisation, elle désire dans cet avis être aussi brève que possible.

La Commission fait d'abord quelques remarques d'ordre général sur la politique financière destinée à stabiliser l'économie. Puis elle se prononce sur les propositions contenues dans le projet et qui tendent à réaliser le but prochain des dispositions constitutionnelles, à savoir la création rapide de recettes supplémentaires. Les propositions touchant plutôt les moyens, en vue d'atteindre les buts à moyen terme sont ensuite discutées et complétées par les réformes du régime financier qui en découlent. Enfin, elle résume ses recommandations concernant le ré-examen des dispositions constitutionnelles qui lui semble nécessaire.

2. Remarques fondamentales

2.1. La politique financière dans le cadre de la politique conjoncturelle et de croissance.

Dans son premier avis du 27 septembre 1966 relatif au projet de révision de la loi sur la Banque nationale, la Commission avait mis en évidence le rôle de la politique monétaire dans le cadre de la politique conjoncturelle et de croissance (cf. 189^e rapport de la Commission de recherches économiques, p. 3 ss.). Elle tient à confirmer expressément et à souligner de nouveau les remarques fondamentales qu'elle avait émises dans ledit rapport, à savoir que pour atteindre une expansion équilibrée de l'économie, il faut coordonner les moyens d'action de la politique monétaire, économique extérieure et financière, cette dernière comprenant la politique des dépenses, fiscale et des dettes. Il convient cependant ici de constater, en analogie avec le jugement que la Commission a porté sur la politique monétaire, que l'on exigerait trop de la politique financière en voulant qu'elle corrige à elle seule les déséquilibres relevant de l'économie extérieure ou d'ordre monétaire.

Malheureusement, le projet consistant à doter la Banque nationale suisse de moyens d'action appropriés à sa tâche est toujours en suspens et le problème relatif au maintien d'un franc suisse convertible dans un milieu inflationniste demeure. Les insuffisances que l'on constate aujourd'hui dans la politique de stabilisation ne devraient cependant pas empêcher la politique financière de l'Etat fédéral d'être organisée et aussi appliquée de manière à ce qu'elle puisse accomplir sa tâche dans le domaine de la politique conjoncturelle et de la politique de croissance. La Commission est consciente du fait que le succès de la politique de stabilisation est lié aux conditions préalables fournies par une statistique économique suffisante et par des prévisions conjoncturelles aussi précises que possible. A cet égard, elle peut faire allusion à ses efforts permanents d'amélioration en collaboration avec l'Administration fédérale, la Banque nationale suisse et l'Institut de recherches économiques de l'Ecole polytechnique fédérale.

2.2. Politique financière stabilisatrice dans un secteur public organisé fédérativement.

Lorsqu'on parle d'adapter la gestion financière aux exigences de la croissance équilibrée de l'économie, on a alors présent à l'esprit l'ensemble des ménages publics, c'est-à-dire dans le cas de la Suisse, ceux de la Confédération, des cantons et des communes avec leurs différents services indépendants du fisc (surtout des entreprises publiques avec leur ménage propre). Toutes ces corporations, qui forment ensemble les finances publiques de la Suisse, sont organisées individuellement et, dans leur conception actuelle, sont à des degrés divers à même de remplir une tâche de politique stabilisatrice.

Si nous pouvons interpréter comme une obligation les grandes lignes de la politique gouvernementale du Conseil fédéral du 15 mai 1968 (cf. rapport relatif aux dispositions constitutionnelles, p. 4 ss.) et avoir présent à l'esprit l'art. 2, 3^e al. de la loi fédérale sur le budget financier de la Confédération du 18 décembre 1968, nous nous trouvons actuellement placés devant le fait que seul le ménage de la Confédération est tenu de gérer ses finances en fonction d'une politique conjoncturelle et de croissance. Si l'on peut distinguer

dans certains cantons, bien que plutôt temporairement, un comportement voulu conforme à la stabilité, on ne trouve en revanche pour ainsi dire aucun signe de politique anticyclique dans les budgets communaux. Aux trois échelons, des stabilisateurs automatiques ont néanmoins un effet actif sur les rentrées fiscales, pour autant que les tarifs fiscaux ne soient pas modifiés au détriment de la stabilisation ou les dépenses adaptées aux recettes. En outre, ces stabilisateurs se manifestent le plus souvent avec un certain retard et peut-être ainsi en temps inopportun pour la conjoncture.

Les corporations de droit public doivent en premier lieu, par l'emploi et la combinaison de facteurs de production, satisfaire à des besoins déterminés de la collectivité et, dans une moindre mesure, à ceux des individus. En outre, elles procèdent à une redistribution du revenu national par une imposition différenciée d'une part, et par l'octroi de subventions d'autre part. L'accomplissement de ces deux tâches, eu égard à l'objectif d'une croissance économique harmonieuse, doit avoir lieu en synchronisation avec le développement à long terme du secteur privé de l'économie nationale. Comme l'expérience nous l'apprend, les investissements en construction et en équipement liés à l'apport de prestations publiques ont pour effet que les dépenses publiques se meuvent avec d'autant moins de continuité que la corporation est plus petite. En conséquence, la possibilité d'aménager chaque année des budgets équilibrés sans modifier démesurément l'imposition fiscale devient l'exception. Le résultat de cette relation se traduit par un endettement différencié du secteur public et, par conséquent, par des effets stabilisateurs ou déséquilibants de la gestion financière de certains cantons et communes ainsi que de l'ensemble de ces collectivités.

Le tableau ci-après indique l'évolution, pendant ces 10 dernières années, des soldes des budgets (différence entre les dépenses et les recettes effectives) de la Confédération, des cantons et des communes :

Année	Excédents des recettes (+) ou des dépenses (—) en millions de francs			
	Confédération ^a	Cantons	Communes ^b	Secteur public
1958	+183	+127	— 6	+304
1959	+240	—110	+ 11	+141
1960	+715	— 28	+ 76	+763
1961	+139	+ 64	+142	+345
1962	+432	+ 89	+ 33	+554
1963	+126	— 94	+ 55	+ 87
1964	+420	—230	—175	+ 15
1965	+ 31	—461	—176	—606
1966	+ 5	—461	—339	—795
1967 ^c	—156	—284	—430	—870

^a Les accolades comprennent les périodes bi-annuelles de l'impôt défense nationale.
^b Estimations. ^c Cantons: résultats provisoires; communes: estimations fondées sur le boucllement des comptes de grandes communes.

Sources: « Finances et impôts de la Confédération, des cantons et des communes... », « Compte d'Etat 1967. »

Ce tableau fait clairement ressortir la proportion dans laquelle les trois échelons ont participé aux déséquilibres budgétaires.

Eu égard à l'objectif de la stabilisation, il faut alors en principe exiger que le secteur public, en coordination avec des mesures en matière de politique monétaire et économique extérieure, tende à compenser toutes les perturbations de l'équilibre du côté du secteur privé de l'économie (ménages et entreprises). Si le secteur privé tend à un excédent des dépenses, le secteur public — si nous ne tenons pas compte des autres instruments de la politique de stabilisation — devrait alors obtenir un excédent équivalent des recettes et inversement.

Dans les finances publiques fédératives de la Suisse, théoriquement trois possibilités s'ouvrent à la politique financière pour remplir sa tâche stabilisatrice:

- la Confédération uniquement a le soin de maîtriser la stabilisation; elle devrait alors aussi compenser les soldes budgétaires contraires à la conjoncture des cantons et des communes;
- coopération de la Confédération et des cantons et, au besoin — directement ou indirectement — des communes en vue de compenser en commun la perturbation de l'équilibre par l'économie privée;
- réorganiser le système des finances et, plus particulièrement, de la péréquation financière en renforçant la centralisation de la souveraineté financière de la Confédération.

La Commission donne la préférence au moyen terme que constitue le fédéralisme coopératif mais, tant que cette voie ne peut pas être suivie, elle attache de l'importance à ce que la Confédération remplace aussi les cantons et les communes dans la tâche de stabilisation qui incombe au secteur public.

3. La réalisation des buts prochains des dispositions constitutionnelles

3.1. Nécessité et volume des recettes supplémentaires

Selon le rapport concernant des dispositions constitutionnelles, le Département fédéral des finances et des douanes s'attend dans le plan financier pour les années 1970 et 1971 à un déficit du compte financier de respectivement 564 et 596 millions de francs. Le Département aimerait rendre effectives les propositions tendant à augmenter les recettes de la Confédération à partir de 1971. Le produit supplémentaire est évalué à 257 millions de francs pour 1971 si bien que le déficit au plan financier serait réduit à 338 millions de francs. Dans le rapport, on s'attend jusqu'à 1974 à des hausses successives des recettes supplémentaires s'élevant jusqu'à 500 millions environ, mais des estimations concernant les soldes du compte financier ne sont pas avancées.

Vu que le compte financier pour 1968 s'est soldé par 337 millions de francs de plus qu'il n'avait été budgeté, le plan financier de ces prochaines années devra probablement subir certaines corrections. Bien que cela ne modifie vraisemblablement pas les considérations fondamentales émises par la Commission, celle-ci désire cependant faire une réserve en ce qui concerne le volume des recettes supplémentaires nécessaires à la Confédération.

La Commission se félicite de ce que le Département fédéral des finances et des douanes envisage d'ajuster les recettes fédérales à l'accroissement des besoins financiers. Elle est cependant d'avis que les dispositions constitutionnelles tiennent trop peu compte des exigences de la stabilisation de l'économie et ceci sous deux rapports: elles ne prévoient pas assez rapidement des recettes supplémentaires et en quantité insuffisante.

Il se trouve que depuis 1968, la conjoncture suisse connaît une légère reprise qui, selon les avis concordants de la Commission et de l'OCDE, se poursuivra cette année. Au surplus, il faut s'attendre pour le moment à ce que l'expansion se poursuive pendant ces prochaines années. Comme les possibilités d'extension de l'offre sont, en regard des années cinquante et soixante, assez étroites à la suite du plafonnement des travailleurs étrangers, il faut s'attendre à ce que le danger d'inflation augmente si — chose vraisemblable — l'approvisionnement monétaire est élastique. En outre, les budgets des cantons et des communes, dans l'ensemble, accuseront probablement aussi au cours de ces prochaines années un excédent de dépenses, lors même qu'un fléchissement de la tendance au déficit ne soit pas exclu par suite d'une augmentation des recettes.

Eu égard à ces perspectives, la Commission estime que la Confédération devrait éviter dès que possible l'apparition de déficits dans son compte financier et même s'efforcer d'obtenir à court terme des excédents de recettes qui devraient être stérilisés. La Commission propose à cet effet diverses solutions dans le chapitre suivant.

L'expérience a démontré qu'il n'est pas possible aujourd'hui de prédire avec certitude comment évoluera la conjoncture en 1971

car l'économie suisse, à cause de son étroite dépendance de l'économie mondiale, est extrêmement sensible aux fluctuations conjoncturelles de l'étranger. Si, en 1971 ou plus tard, le danger d'un ralentissement considérable de l'expansion ou d'une récession devenait apparent, il serait alors nécessaire de faire volte-face avec la politique financière, et de passer au financement déficitaire. Il est indiqué, pour être prêt à une telle éventualité, d'insérer une clause y relative dans les dispositions constitutionnelles. Celle-ci ne sera cependant exposée que dans un chapitre ultérieur.

La Commission est convaincue que si la Confédération montrait le bon exemple en évitant les déficits en période d'essor économique, elle exercerait, dans les limites du possible, un effet analogue sur la gestion financière des cantons et des communes. C'est précisément lorsqu'il s'agit de mener un combat difficile contre l'inflation que l'attitude du Conseil fédéral revêt une grande importance sur le plan psychologique. Nous nous permettons donc de faire allusion ici au programme gouvernemental où il était déclaré: « Tant que règne le plein emploi et que les prix ont tendance à monter, les pouvoirs publics ne devraient pas boucler leur compte financier avec un déficit et s'employer à tout le moins à équilibrer leurs finances ». (Cf. p. 4 du rapport concernant des dispositions constitutionnelles).

3.2. Solutions envisagées pour augmenter les recettes

L'avant-projet propose de supprimer les rabais de 10% sur l'impôt sur le chiffre d'affaire (ICHA) et sur l'impôt pour la défense nationale (IDN) du 21 décembre 1955, de majorer légèrement le tarif de l'ICHA, de rajuster la charge fiscale sur les chiffres d'affaires du bâtiment ainsi que d'étirer le tarif de l'IDN tout en continuant la progression. On s'attend à ce que ces mesures fassent augmenter les recettes, comme nous l'avons dit, et à ce que l'impôt pour la défense nationale ne commence à produire plus fortement qu'à partir de 1972; dès lors il rapporterait environ $\frac{1}{5}$ de l'ensemble des recettes supplémentaires.

La Commission ne tient pas à s'étendre sur ces différentes propositions, le temps très limité de la procédure de consultation ne permettant pas d'analyser scientifiquement tous les effets. On ne peut guère, sans enquêtes approfondies, estimer notamment quelles sont les répercussions sur la répartition des revenus — à cause des incidences de tous genres — et sur le niveau et la structure des prix; on peut toutefois admettre qu'à longue échéance le fléchissement de la demande effective dû à l'impôt jugulera les hausses de prix à court terme résultant de l'augmentation de l'ICHA.

La suppression des déficits dans le budget de la Confédération que demande la Commission nécessite cependant des recettes supplémentaires qui dépassent les chiffres proposés dans l'avant-projet. C'est pourquoi les taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires devraient être encore légèrement majorés. Tout en tenant compte de l'équilibre de l'incidence fiscale, les recettes provenant de l'impôt pour la défense nationale pourraient être augmentées à court terme par une conversion aussi rapide que possible du système de taxation sur celui de la taxation annuelle rétrospective.

Cette proposition appelle quelques remarques complémentaires. Il est évident que l'effet stabilisant incorporé dans les impôts directs agit d'autant plus rapidement que le principe du « pay as you earn » est appliqué avec plus de consécution. Avec ses périodes bi-annuelles d'imposition et de paiement, l'impôt pour la défense nationale est caractérisé par des réactions très lentes, si bien que dans une phase de retournement conjoncturel, des impulsions procycliques peuvent même en résulter. L'imposition immédiate avec prélèvement de l'impôt à la source serait plus propre à assurer la stabilisation. Cependant ce système présente des inconvénients sur le plan administratif car la perception fiscale devrait être ensuite suivie d'une taxation et d'éventuels paiements correctifs. En conséquence, la Commission préfère recommander une taxation annuelle de l'impôt pour la défense nationale et une prestation fiscale annuelle fondée sur le revenu de l'année précédente. Eu égard au

but prochain qui est de supprimer les déficits, ce changement de système permettrait d'obtenir dès 1971 un accroissement considérable des recettes découlant de l'impôt sur la défense nationale. La Commission est consciente des problèmes d'ordre technique qui y sont liés en ce qui concerne la perception fiscale par les cantons mais elle croit qu'ils peuvent être résolus avec de la bonne volonté et grâce à une organisation administrative efficace.

En relation avec le but prochain il faut enfin soulever un problème qui est traité dans le rapport concernant des dispositions constitutionnelles sous le chapitre consacré à la réalisation des buts à moyen terme: la flexibilité du taux de l'impôt. La Commission, en confirmant la nécessité d'éviter des déficits pendant ces prochaines années a fait allusion au fait que, contrairement à l'impression actuelle, la conjoncture pourrait se détériorer rapidement si bien qu'il serait alors nécessaire de passer à un financement déficitaire. Eu égard à cette éventualité, la Commission propose de stipuler à l'article 8 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale que le Parlement est compétent pour annuler de nouveau au besoin les recettes supplémentaires en baissant les taux d'impôt.

4. Réalisation des buts à moyen terme

4.1. Flexibilité des taux d'impôt

Le succès des mesures de politique financière destinées à stabiliser l'économie dépend non seulement de leur dosage exact mais surtout de leur application opportune. Les mesures correctives devraient pouvoir être appliquées dès qu'on a connaissance d'une perturbation de l'équilibre. C'est pourquoi la Commission approuve la proposition du Département fédéral des finances et des douanes d'augmenter la flexibilité des taux d'impôt pour les impôts fédéraux.

C'est dans ce sens que le nouveau texte de l'art. 41^{ter} de la constitution doit donner à la Confédération, sans limitation dans le temps, la compétence de percevoir un impôt sur le chiffre d'affaires, des droits de consommation spéciaux et un impôt pour la défense nationale. Il incomberait à la législation fédérale de développer matériellement ces impôts. Le nouvel article 8 des dispositions transitoires de la constitution fédérale resterait en vigueur jusqu'à ce qu'il soit remplacé par une loi sur l'imposition fédérale. La Commission considère que le transfert prévu de la réglementation fiscale matérielle du plan constitutionnel au plan législatif constitue une condition préalable essentielle pour rendre la politique financière à même d'assurer l'équilibre économique.

Il a déjà été fait allusion au fait que les stabilisateurs incorporés existent tant que les facteurs fiscaux se modifient parallèlement à la conjoncture; en ce qui concerne l'IDN, cet automatisme est renforcé par le tarif progressif. Cependant, les stabilisateurs ne peuvent pas assurer seuls l'équilibre. Il est donc nécessaire d'augmenter leur effet en variant les taux de l'impôt. On doit d'autant plus faire usage de cette possibilité qu'il incombe davantage à la Confédération de compenser le comportement contraire à la conjoncture des fiscaux cantonaux et communaux.

Pour ce qui est de l'application technique de la flexibilité, la Commission propose de donner au Parlement la possibilité de fixer chaque année les taux d'impôt en même temps que le budget. Les cantons et les communes connaissent très bien cette procédure. On en viendrait ainsi également à une politique de l'endettement qu'un unique organisme prendrait la responsabilité d'appliquer. Quant le Parlement — comme c'est le cas aujourd'hui — fixe les dépenses annuelles, mais que le peuple détermine les recettes pour une période s'étendant sur plusieurs années, on laisse alors au hasard le soin de décider si le résultat de ces décisions, notamment le solde du budget ou la modification de l'endettement, est juste sur le plan de la politique de stabilisation.

Il convient en l'occurrence d'évoquer à nouveau la question de l'analyse et de la prévision conjoncturelle. L'établissement du budget présuppose toujours une prévision de l'évolution conjoncturelle, attendu que les recettes surtout, mais aussi certaines dépenses,

varient avec la conjoncture. On sait pertinemment aujourd'hui que, pour des raisons pratiques, les dépenses de la Confédération ne peuvent être manipulées que dans une faible mesure pour la politique financière anticyclique et qu'elles ne doivent pas non plus varier beaucoup, car elles sont motivées en majeure partie par une politique de croissance et de structure et, par conséquent, conçues à long terme. Pour cette raison, la fonction de politique de stabilisation doit donc être exercée dans une large mesure par les recettes, c'est-à-dire par les impôts. Pour être à même d'influencer rapidement la tendance conjoncturelle, les taux d'impôt doivent pouvoir être nouvellement fixés sur la base des prévisions conjoncturelles annuelles. Le désavantage que représente pour la politique de stabilisation le fait de devoir renoncer à la taxation immédiate pour l'IDN est ainsi compensé.

Il semble justifié, aux yeux de la Commission, de lier les modifications de taux à des conditions de principe afin d'empêcher que le Parlement n'emploie abusivement la flexibilité de l'impôt pour servir des intérêts partiels. Dans cet ordre d'idée, il serait par exemple simple et opportun de soumettre la politique de l'endettement à des normes stabilisatrices: on pourrait ainsi établir automatiquement un rapport entre les recettes et les dépenses. De l'avis de la Commission, il faudrait stipuler à l'art. 42^{bis} de la constitution fédérale que la Confédération n'a pas le droit de s'endetter davantage lorsque la demande est excédentaire ou lorsque le secteur privé de l'économie accuse une tendance à l'inflation et, inversement, que la Confédération ne doit pas rembourser de dettes lorsque l'offre est excédentaire, ou la tendance déflationniste.

Considérant que le passage à la flexibilité de l'impôt est un point extrêmement important de la réforme des finances, la Commission se sent tenue, en vertu de ses compétences, de demander avec insistance que la législation sur l'impôt fédéral, selon l'art. 41^{ter}, soit créée le plus rapidement possible.

4.2. Combinaison des impôts

La Commission constate que ces dispositions constitutionnelles, centrées avant tout sur la nécessité de procurer sans délai des recettes supplémentaires, ne permettent pas par la même occasion de créer un système fiscal global et rationnel. Cependant, elle ne peut comprendre pourquoi le Département fédéral des finances et des douanes s'en éloigne encore en prévoyant à l'article 41^{ter}, 4^e al. une nouvelle compétence. C'est pourquoi la Commission rejette la lettre *b* dudit article. Elle n'est en principe pas favorable à la création de nouveaux droits de consommation spéciaux même si elle ne veut pas dans ce contexte mettre en cause les impôts à la consommation destinés à co-financer l'AVS et la construction des routes nationales.

En ce qui concerne la question des tarifs de l'IDN dûs par les personnes morales (art. 8 des dispositions transitoires de la constitution fédérale, 3^e al., lettre *c*), la Commission aimerait suggérer, parallèlement au Département fédéral des finances et des douanes qui estime « qu'il serait en principe juste, à longue échéance, de passer à un tarif proportionnel (à un seul palier) pour l'imposition du rendement des personnes morales » (cf. p. 14 du rapport), que l'on s'engage déjà maintenant dans cette voie et ne reporte pas cette solution à la prochaine loi d'exécution de l'art. 41^{ter}.

4.3. Coordination des finances cantonales et communales avec la politique financière de la Confédération

Se référant aux idées générales qu'elle a exposées sous le point 2.2 de cet avis, la Commission se permet de demander au Département fédéral des finances et des douanes d'examiner, dans le cadre de ces dispositions constitutionnelles, la question encore pendante de la synchronisation dictée par la politique de stabilisation, des budgets de la Confédération, des cantons et des communes. On peut présumer que la conférence des directeurs cantonaux des finances n'est pas en mesure d'établir la coopération nécessaire. Une réglementation légale paraît par conséquent indispensable. En outre,

compte tenu de la structure des finances publiques suisses — qui comptent des ménages communaux plus importants que ceux de certains cantons — non seulement ces derniers mais encore les communes devraient être consultées. La Commission envisage soit la création d'une loi spéciale sur la stabilisation, soit l'établissement de directives, dictées par la politique de stabilisation, qui figureraient dans la législation prévue sur l'impôt fédéral. Puisque la mise sur pied d'une loi fédérale sur l'impôt s'impose, ne serait-ce que pour parvenir à introduire en Suisse un système fiscal rationnel et que les impôts cantonaux et communaux devraient être inclus dans un ordre cadre, on pourrait admettre que la coopération dans le domaine de la politique de stabilisation doit aussi être ancrée dans le fédéralisme financier de la Suisse.

La Commission ne pourrait que s'en féliciter si le projet pouvait être étendu de manière à ce qu'un article spécial soit inséré dans la constitution fédérale, article selon lequel il incomberait à la Confédération de conduire, pour l'ensemble du secteur public, une politique d'endettement favorisant la stabilisation.

5. Résumé et remarque finale

La Commission a formulé dans le présent rapport, à l'intention du Département fédéral des finances et des douanes, diverses propositions et recommandations qui concernent les dispositions constitutionnelles ou qui s'en écartent et qui peuvent être résumées comme suit:

- La tâche consistant à stabiliser l'économie, que doit assumer la Confédération, l'oblige à éviter des déficits dans le compte financier pendant ces prochaines années. Il s'agit par conséquent d'envisager des recettes supplémentaires encore plus importantes que celles qui sont prévues dans les dispositions constitutionnelles. Il est indiqué à cette fin que les taux de l'ICHA soient un peu plus fortement majorés et de passer le plus rapidement possible pour l'IDN à l'imposition basée sur le revenu de l'année précédente. Quant à l'IDN dû par les personnes morales, il semble indiqué de passer au tarif proportionnel.
- Pour le cas où la conjoncture subirait un fléchissement inattendu, le Parlement, selon l'article transitoire 8 de la constitution fédérale, devrait avoir la compétence d'abroger par la suite les augmentations, des taux de l'impôt et les modifications tarifaires proposées.
- Dans le dessein d'obtenir le plus rapidement possible la flexibilité de l'impôt il faut immédiatement élaborer la législation sur l'imposition fédérale, selon l'article 41^{ter}.
- Eu égard aux efforts qui seront entrepris dans une réforme des finances ultérieure pour obtenir un système fiscal rationnel, il faut renoncer à la compétence de prélever des droits de consommation spéciaux, selon l'article 41^{ter}, 4^e al. lettre *b*.
- La coordination de la Confédération, des cantons et des communes en vue d'une politique financière stabilisatrice doit être réglée par la loi; c'est pourquoi il faut qu'un nouvel article constitutionnel en crée la base nécessaire.

La Commission suppose que les dispositions constitutionnelles élaborées par le Département fédéral des finances et des douanes sur l'adaptation du régime des finances fédérales à l'accroissement des besoins fera l'objet d'une révision. Elle se tient par conséquent à disposition pour se prononcer sur d'autres problèmes particuliers concernant la politique conjoncturelle et la politique de croissance.

Berne, le 3 avril 1969

Commission de recherches économiques
sous-commission I

Le président:
prof. H. Würgler

Le secrétaire:
L. Weber