

---

**SITUATION ET PROBLÈMES DE  
L'ÉCONOMIE SUISSE**

---

**1979/80**

Rapport du Groupe d'experts «Situation économique»

---



SITUATION ET PROBLEMES DE  
L'ECONOMIE SUISSE

1979/80

RAPPORT DU GROUPE D'EXPERTS "SITUATION ECONOMIQUE"  
BERNE 1980

(c, by Département fédéral de l'économie publique et  
Banque nationale suisse, Berne 1980

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

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

Le Groupe d'experts "Situation économique" engagé en 1977 par le Département fédéral de l'économie publique et la Banque nationale suisse a reçu pour son troisième rapport le mandat suivant:

"Synopsis des prévisions conjoncturelles en Suisse et appréciation critique des résultats - rétrospective et perspectives pour le début de la décennie quatre-vingts".

Le Professeur Henner KLEINWEFERS (Université de Fribourg) s'est retiré du Groupe d'experts et a été remplacé par le Professeur Hans WÜRGLER (Ecole polytechnique fédérale de Zurich).

Compte tenu de la nature très spéciale du mandat par rapport aux précédents rapports, le Groupe d'experts n'a pas pu véritablement commencer son travail avant que toutes les prévisions prises en considération dans la synopsis pour l'année courante et pour la période 1980/81 ne soient disponibles. En conséquence, les analyses et travaux rédactionnels ont dû être menés cette fois encore sous la très forte pression du temps. Les analyses et prévisions ont été terminées à mi-mars; des événements ultérieurs n'ont plus pu être pris en considération.

Le sujet du mandat au sens strict est développé dans la Première partie du rapport. Des événements politiques et économiques de portée mondiale qui se sont produits au courant de la période sous revue ont cependant incité le Groupe d'experts à en discuter leurs conséquences dans une Seconde partie. En effet, les prévisions n'auraient pas de fondement sans une analyse fouillée des conséquences possibles du renchérissement du pétrole sur la croissance économique, l'évolution conjoncturelle, la politique de stabilisation et la répartition des revenus.

L'assainissement des finances fédérales occupe également une place importante dans la Seconde partie. Le rétablissement de

l'équilibre entre les recettes et les dépenses renforcerait à l'avenir considérablement la marge de manoeuvre de la Confédération en matière de politique conjoncturelle. Néanmoins, ces efforts ne doivent pas menacer la reprise économique très hésitante qui s'est manifestée après la crise 1974-76. Des prévisions conjoncturelles ne peuvent pas ignorer ce conflit.

Les problèmes qui ont été traités de façon prioritaire dans le dernier rapport ne seront plus abordés ici. Les analyses présentées doivent être comprises comme des études pilotes. Des études plus approfondies des problèmes esquissés ici seront effectuées au cours de ces trois prochaines années dans le cadre du Programme national de recherches No 9 "Mécanismes et développements de l'économie suisse et leurs conséquences sociales". De surcroît, d'autres résultats de recherches importants sont à attendre des programmes nationaux No 4 (Energie) et No 5 (Economie régionale) qui sont déjà en phase de réalisation. Pour l'Annexe statistique, qui forme aussi une part intégrante du mandat, la structure de l'an dernier a été pour l'essentiel maintenue. Elle comprend des séries temporelles pour la période 1968-78 et prolonge ainsi le volume II "Fondements statistiques" du rapport 1977/78. Quelques statistiques un peu moins importantes ont été abandonnées. La révision récente de la statistique de la population active occupée n'a plus pu être prise en considération.

Pour conclure cet Avant-propos, le Groupe d'experts aimerait exprimer ses remerciements à tous ceux qui l'ont aidé par leurs conseils, leurs analyses, leurs recherches de données et leurs travaux techniques. Sont à mentionner plus particulièrement Messieurs E. Spörndli et R. Loertscher (tous deux Dr ès sciences économiques, Zurich), Cl. Gaudin et Y. Flückiger (tous deux licenciés ès sciences économiques, Genève) et S. Haberthür (licencié ès sciences économiques, Bâle). Un groupe de travail de l'Institut de recherches économiques appliquées de l'Université de Bâle a mené, sous la direction de Ch. Koellreuter (Dr ès sciences

économiques), les analyses relatives à la Première partie du rapport sans lesquelles la synopsis n'aurait pas été possible.

L'Annexe statistique a été à nouveau élaborée avec beaucoup de mérite par U. Ernst (licencié ès sciences économiques, Bâle), et B. Gerber (Dr ès sciences économiques, Berne) a organisé comme ces dernières années les travaux administratifs. Enfin, toutes les secrétaires, qui ont à nouveau dû travailler sous la pression du temps, ont droit à un remerciement tout particulier.

Avril 1980

Gottfried Bombach  
Bâle

Luc Weber  
Genève

Hans Würgler  
Zurich



## S O M M A I R E

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

## PREMIERE PARTIE

Prévisions conjoncturelles pour la Suisse: retrospective et perspectives	3
I Evolution de la situation économique depuis le milieu de 1978: prévisions et évolution effective	3
II Méthodes de prévision économique et essai de bilan pour la Suisse	21
III Conditions-cadre de l'économie mondiale	28
IV Vue d'ensemble et appréciation de 7 prévisions pour la Suisse en 1980	37
V Essai de prévision pour 1980/81	53
VI L'évolution des recettes et dépenses publiques 1979-82	59

## SECONDE PARTIE

Principaux problèmes des premières années quatre-vingts	71
I Le problème de la distribution en période de croissance économique faible	71
II Mécanismes de contrôle en tant qu'instrument de la politique de distribution: le problème de l'indexation	76
III La hausse des coûts du pétrole et les stratégies de répartition de ce fardeau réel supplémentaire	85
IV Problèmes économiques de l'assainissement des finances fédérales	104
V Le développement sectoriel en tant que problème de la politique régionale	121
VI Essai de résumé	125

ANNEXE STATISTIQUE	1*
--------------------	----



## PREMIERE PARTIE

PREVISIONS CONJONCTURELLES POUR LA SUISSE: RETROSPECTIVE ET PERSPECTIVES	3
I <u>Evolution de la situation économique depuis le milieu de 1978: prévisions et évolution effective</u>	3
. La comptabilité nationale pour 1979 en tant que base pour les prévisions	6
. Marché du travail et productivité du travail	13
II <u>Méthodes de prévision économique et essai de bilan pour la Suisse</u>	21
III <u>Conditions-cadre de l'économie mondiale</u>	28
. Conditions-cadre de l'économie mondiale 1980/81	28
. République fédérale d'Allemagne	34
. France	35
. Italie	35
. Etats-Unis	36
. Royaume-Uni	36
IV <u>Vue d'ensemble et appréciation de 7 prévisions pour la Suisse en 1980</u>	37
V <u>Essai de prévision pour 1980/81</u>	53
. Exportations	57
. Formation intérieure brute de capital	57
. Consommation privée	58
. Importations	58
. Produit national	58
VI <u>L'évolution des recettes et dépenses publiques 1979-82</u>	59
. Les budgets 1980	59
. L'impact conjoncturel des ménages publics	63
. Les plans financiers 1981/1982	65
. Les investissements publics	66



## PREMIERE PARTIE

## PREVISIONS CONJONCTURELLES POUR LA SUISSE: RETROSPECTIVE ET PERSPECTIVES

Evolution de la situation économique depuis le milieu de 1978: prévisions et évolution effective

- 1 Dans la phase finale de rédaction de son deuxième rapport en automne 1978, le Groupe d'experts a dû comme en 1977 tenir compte d'événements importants de dernière heure, qui l'on forcé à recalculer ses prévisions avec des hypothèses plus pessimistes et à en repenser les implications pour la politique de stabilisation. Le fait le plus alarmant résidait dans l'évolution des exportations. Après avoir été pratiquement le seul moteur de la modeste reprise depuis la crise 1974-76, l'évolution de leur volume, corrigée des influences saisonnières, montrait déjà des signes de stagnation lorsque le franc suisse, après une courte période de relative stabilité, a commencé un nouvel accès de fièvre.

Le Groupe d'experts avait retenu deux variantes. *La plus optimiste* admettait que la décision de la Banque nationale en octobre 1978 de renoncer temporairement à fixer un objectif de croissance monétaire au profit d'une politique d'intervention sur le marché des devises porterait ses fruits et permettrait de maintenir le cours du franc suisse à l'intérieur d'une fourchette souhaitée, en particulier par rapport au mark allemand. Une croissance réelle des exportations de l'ordre de celle de l'année précédente (4 %) semblait, sur cette base, vraisemblable. Une deuxième variante - pessimiste - de la stagnation des exportations avait été retenue pour faire ressortir ses conséquences possibles, en particulier sur le marché du travail.

- 2 Selon les estimations provisoires actuelles, le *développement des exportations retenu pour les prévisions n'a été atteint qu'en valeur nominale (4,3 %)*, alors qu'en termes réels, il s'est avéré très nettement en dessous de cette supposition (+ 1,8 %). Ce résultat provient presque exclusivement d'un recul de 4 % dans le domaine des services: concrètement, le cours élevé du franc suisse a découragé les touristes étrangers. Comme les importations ont augmenté simultanément, le solde négatif de la balance commerciale, qui était encore très faible en 1978, s'est élevé en 1979 à 4,7 milliards de francs. Le fort recul du volume dans l'horlogerie a pu être compensé en grande partie par une hausse massive des valeurs moyennes, grâce à une adaptation de l'assortiment. Le textile et l'habillement ont étonnamment bien résisté.
- 3 La nouvelle orientation de la politique de la Banque nationale de même que la proclamation publique de la volonté de stabiliser le taux de change ont, conjointement avec la stabilité des prix qui régnait alors, étonnamment vite restauré la confiance des milieux économiques. C'est pourquoi *les facteurs d'expansion internes dans le domaine des investissements ont été nettement plus forts* que le Groupe d'experts ne l'avait prévu pour 1979. Le "plus" des investissements et le "moins" des exportations se sont à peu près compensés; ainsi la perspective d'une croissance du produit intérieur brut significativement au-dessous de 1 %, telle qu'elle a été prévue et commentée dans le rapport 1978/79, semble avoir été atteinte au vu des estimations actuelles. Néanmoins, les données actuelles de la comptabilité nationale, telles qu'elles ont été présentées par le Groupe des prévisions économiques en décembre 1979 (cf. tableau 1), demandent des réserves.
- 4 Chaque prévision de l'évolution probable du produit national et de ses composants repose sur son passé statistique. Toute erreur à ce niveau ne peut qu'engendrer des prévisions incorrectes. Au cours de ces dernières années, de tels écarts statistiques importants ont été déplorés à plusieurs reprises. Ainsi ce n'est finalement qu'à l'occasion de la révision de 1978 qu'il est

apparu que l'année 1976, malgré un taux de croissance négatif, n'avait pas été aussi mauvaise que cela avait été longtemps supposé. Les perspectives 1977 en ont été influencées de façon déterminante. Inversement, l'année 1978 s'est avérée après coup sous un jour nettement moins favorable: alors que le taux de croissance réel du produit intérieur brut était estimé, au milieu de l'année, supérieur à 2 %, 1978 apparaît maintenant comme une année de stagnation (+ 0,2 %).

En conséquence, *la qualité des prévisions pourrait être déjà considérablement améliorée si les données définitives pouvaient être disponibles beaucoup plus tôt que maintenant.* Eu égard à la finalité de ce rapport, qui est d'envisager la prévision économique sous un angle général et d'étudier les perspectives établies pour la période 1980/81, il est indispensable, dans ces conditions, de commencer à étudier l'évolution 1979 sous l'angle de vue de pronostics divergents. En d'autres termes, *les résultats de la comptabilité nationale pour 1979* doivent être considérés pour l'instant comme une *prévision*.

5 Pour établir des perspectives conjoncturelles comme cela sera tenté dans les chapitres III et IV, il est nécessaire d'avoir une conception générale de la tendance à moyen et à long termes du développement économique mondial. Trois modèles concurrents ont été discutés dans le rapport 1978/79 (§ 60):

- continuation normale des fluctuations du cycle conjoncturel, telles qu'elles ont été observées jusqu'à la crise 1974-76;
- affaiblissement marqué de la tendance de la croissance;
- à-coups irréguliers et à très court terme dus à des perturbations étrangères et pouvant donner lieu à des réactions exagérées de la politique économique.

Ces modèles ne sont nullement contradictoires: tant le cycle conjoncturel traditionnel que les oscillations ératiques peuvent se produire sur la toile de fond d'une croissance nettement plus faible. Le principe d'un rythme de croissance ralenti à l'avenir

n'est plus guère discuté, et cela bien que parfois l'idée soit encore défendue que le problème du chômage, qui dure et qui devrait encore s'accroître dans les pays européens au cours des années quatre-vingts en raison de la situation démographique, pourrait être combattu par un nouvel essor de la croissance. Dans son dernier rapport, le Groupe d'experts avait décrit à ce sujet la situation particulière de l'économie suisse, qui n'a pas connu de forces d'expansion autonomes après la crise 1974-76.

Les événements politiques et économiques qui se sont produits depuis la rédaction finale du précédent rapport, en particulier l'augmentation brutale du prix du pétrole et la crise afghane, parlent plutôt pour la troisième variante. La tâche des prévisions économiques n'en sera que plus difficile. Leurs auteurs devront faire preuve d'une flexibilité nettement accrue afin de pouvoir prendre en considération aussi vite que possible dans leurs calculs les conséquences d'événements imprévus. Ceci ne vaut pas seulement pour des modifications des valeurs exogènes introduites dans les modèles de prévision (exportations, dépenses publiques etc.). En effet, des événements de grande portée influencent les anticipations et comportements des ménages et entreprises, ce qui peut également modifier les fonctions qui représentent ces comportements (fonction de consommation, fonction d'investissement). Dans ces conditions, la nécessité d'adapter les modèles de prévision aux données trimestrielles qui seront bientôt disponibles se passe de longs commentaires.

#### La comptabilité nationale pour 1979 en tant que base pour les prévisions

- 6 Le tableau 1 illustre l'évolution du produit national brut réel en 1979 et compare 6 prévisions. Le chapitre II montre encore que la *période d'élaboration des perspectives* doit bénéficier d'une attention toute particulière dans une analyse de fiabilité, car le dernier venu a un avantage comparatif. En revanche, la politique économique attache beaucoup d'importance à des prévisions

disponibles rapidement.

En admettant que la première colonne représente la "vérité statistique" actuelle, une des perspectives diverge fondamentalement pour le produit national brut. Cette prévision repose sur un gonflement nettement plus marqué des stocks, qui pouvait être parfaitement justifié à l'époque compte tenu de la hausse des prix des matières premières qui s'amorçait alors et des anticipations inflationnistes qu'elle engendrait. En outre, la consommation publique supposée a été fixée à un niveau relativement élevé, alors que la croissance des importations a été sous-estimée, ce qui par ailleurs est en discordance avec la forte augmentation des stocks.

Parmi les composants de la demande, la *consommation privée* a de loin la part la plus importante. Dans l'ensemble, le bilan est sur ce point satisfaisant. Seule une prévision (- 0,2 %) sort nettement du cadre. Le Groupe d'experts était d'avis que son taux de croissance s'affaiblirait par rapport à celui de 1978, ce qui s'est maintenant avéré exact. Les problèmes fondamentaux, soulevés par la prévision de la consommation publique (achats courants de l'Etat et des assurances sociales), seront discutés plus loin. Notons, néanmoins, que les estimations de leur croissance sont dispersées entre 1 % et 2,4 %.

*Les investissements de construction* ont été systématiquement, et dans certains cas de façon presque catastrophique, sous-estimés. De manière générale, les méthodes de prévision utilisées ne sont pas encore appropriées pour mettre en évidence comme il le faudrait des retournements de tendance décisifs. Il se peut aussi que le souci de prudence ait joué un rôle: des surprises positives ne sont pas éprouvées avec le même ressentiment que les négatives. C'est ainsi que le Groupe des prévisions économiques lui-même, qui se fonde sur des indicateurs concrets tels que les autorisations de construire, est tombé nettement à côté de la cible. A l'origine de cet essor, on trouve tout particulièrement le taux d'intérêt hypothécaire modéré, la diminution de

l'effectif des logements vacants et les mouvements régionaux des personnes. De même, la contraction des travaux publics que le Groupe d'experts a traitée dans les deux rapports précédents devrait, bien qu'avec des différences régionales importantes, avoir cessé grâce aux cantons et communes. Les taux de croissance des *investissements en matériel* ont eux aussi été systématiquement sous-estimés. Les taux extrêmement bas du WIF peuvent être expliqués par la période de leur élaboration, qui a coïncidé avec les perturbations de l'automne 1978. Cette vision pessimiste provient vraisemblablement de ce que les entrepreneurs annonçaient alors encore comme inutilisées des capacités qui se sont avérées après coup techniquement vieilles. Par ailleurs, la prépondérance des investissements de rationalisation sur les investissements d'extension est unanimement acceptée.

*Les variations des stocks* constituent le point le plus faible de la statistique et par conséquent des prévisions. Les efforts d'amélioration entrepris actuellement méritent en conséquence un soutien spécial. Actuellement, les modifications des stocks sont présentées comme un reste et comprennent ainsi les erreurs statistiques du calcul du revenu national. La dispersion des estimations préalables est énorme, mais ne prête guère à un commentaire scientifique pour les raisons énumérées ci-dessus. Diverses enquêtes font ressortir que les stocks ont en règle générale retrouvé leur niveau normal. Cependant, lorsqu'il s'agira plus loin de ventiler les erreurs possibles dans les données 1979, il n'est pas facile non plus de prouver que des achats spéculatifs n'ont pas été effectués dans certains domaines (cf. estimation HEC).

- 8 *Les exportations*, dont l'expansion a été systématiquement surestimée, ont déjà été traitées. Le recul provoqué par le taux de change dans le domaine des services (tourisme) explique l'écart. Les importations qui suivent d'expérience très rapidement l'évolution de l'économie intérieure ne posent, comme l'aperçu le

Variations réelles par rapport à l'année précédente en % (aux prix de 1970)							
	données 1) effectives (dernière estimation)	AfW 2) (Décembre)	WIF/ EPFZ 3) (Octobre)	CREA 4) (Janvier)	Matteli HEC 5) (Jan./Févr.)/(Jan./Févr.)	SBS 6) (Décembre)	OCDE 7)
Produit national brut	0,7	0,7	.	0,3	2,9	1,1	0,5
Produit intérieur brut	0,5	.	0,9	0,0	.	.	.
Consommation privée	1,5	1,5	1,3	-0,2	1,9	1,2	1,75
Dépenses courantes de l'Etat	1,0	1,5	2,4	1,5	2,0	1,0	1,0
Formation brute de capital fixe	7,2	2,8	3,2	2,1	3,8	1,5	1,75
dont: Constructions	7,0	1,5	4,5	1,6	4,4	0,6	.
Matériel	7,5	5,0	0,8	3,1	2,8	3,2	.
Variation des stocks <sup>8</sup>	230	0	0	815	2019	607	.
Exportations	1,8	2,8	6,1	5,1	4,0	4,2	.
Importations	6,3	3,6	6,0	6,3	4,5	3,9	.

#### Remarques

- 1) Estimation du Groupe des prévisions économiques, Décembre 1979; Wirtschafts Spiegel, 17e année, No 1, Janvier 1980.
- 2) Groupe des prévisions économiques (Arbeitsgruppe für Wirtschaftsprognosen), Décembre 1978; Wirtschafts Spiegel, 16e année, No 1, Janvier 1979.
- 3) Institut de Recherches Economiques de l'EPFZ (Institut für Wirtschaftsforschung der ETHZ), Zurich; Modèle SWISS 5; Konjunktur, Analysen und Prognosen, Sonderbericht, Novembre 1978.
- 4) Centre de Recherches Economiques Appliquées, Lausanne; CREA, Perspectives économiques pour 1979 et 1980, Lausanne, Janvier 1979.
- 5) Professeur A. Matteli, Université de Lausanne, Ecole des HEC; Aurelio Matteli, Prévisions économiques pour 1979, Lausanne, Février 1979.
- 6) Société de Banque Suisse, Bâle, Février 1979.
- 7) Perspectives économiques de l'OCDE, Décembre 1978.
- 8) En millions de francs suisses aux prix de 1970.

montre, guère de problème de prévision. Leur croissance rapide, comparativement au produit intérieur brut, reflète l'effet de substitution opéré par la concurrence étrangère à la suite de l'appréciation du franc en 1978.

- 9 Tant en prévision du "test de fiabilité" des prévisions tenté ici et tout particulièrement en vue de l'obtention d'une base de départ correcte pour les estimations préalables du chapitre III, il convient de se demander si les données de la première colonne du tableau 1 peuvent être considérées comme plus ou moins définitives ou s'il faut au contraire s'attendre à nouveau à des révisions substantielles. Un simple calcul suffit à infirmer une objection avancée de temps en temps. Considérant que les composants de la demande témoignent parfois de taux de croissance très élevés et qu'aucun n'est inférieur à zéro, le faible taux de croissance du produit intérieur brut (0,5 %) peut étonner.

La raison se situe dans la forte expansion des importations qui ne créent aucune valeur ajoutée, et par conséquent aucune place de travail dans le pays. La demande intérieure totale a augmenté en termes réels de 2,5 % alors que les importations, dont la quote-part est approximativement d'un tiers, se sont élevées de 6,3 %.

- 10 Deux autres craintes doivent en revanche être prises au sérieux. Premièrement, l'expansion minime de l'activité intérieure relevée ci-dessus *ne correspond pas à l'ambiance générale*, qui peut être qualifiée de prudemment optimiste, même s'il y a de nettes divergences d'une branche et d'une région à l'autre.

Deuxièmement, *la situation favorable sur le marché du travail* est difficile à expliquer si la croissance a véritablement été aussi faible. Dans le dernier rapport, le Groupe d'experts avait mis en garde contre une augmentation possible du nombre des chômeurs officiellement annoncés dans les offices de travail si la croissance économique restait inférieure à 1 % et si aucune nouvelle

émigration de main-d'oeuvre étrangère ne se produisait. Or, la fourchette entre le nombre de chômeurs complets et les places vacantes (figure 2) s'est à nouveau refermée après un élargissement durant l'hiver 1978/79, et ceci malgré un bilan d'immigration positif dû en particulier à une utilisation plus intensive des contingents de main-d'oeuvre saisonnière (figure 1).

Selon une estimation pour l'instant grossière, l'emploi s'est accru en 1979 de 0,5 %, compte tenu d'un ajustement pour le travail à temps partiel qui est en augmentation. Cela signifierait en conséquence qu'en moyenne, dans l'ensemble de l'économie, *les progrès de la productivité du travail auraient été nuls*. Un tel phénomène serait vraiment étonnant compte tenu de l'attente (voir même de la crainte) d'une forte croissance de la productivité consécutive aux efforts de rationalisation et à la poussée de la microtechnologie, et eu égard aussi à la capacité concurrentielle maintenue sur le marché mondial.

Afin de cerner ce phénomène de plus près et de fournir des hypothèses de travail, il est nécessaire de rechercher des sources d'erreur possibles dans les dernières estimations du produit national brut de 1979, ainsi que des arguments qui pourraient expliquer une augmentation de la productivité nettement plus faible que cela avait été généralement attendu.

1. Que les *variations des stocks soient une source d'erreur est indiscuté*. La possibilité d'un gonflement d'origine spéculative a déjà été mentionnée, mais elle n'est qu'une hypothèse.

Pour la *consommation privée*, la divergence apparue chaque trimestre par rapport à l'indice des chiffres d'affaires du commerce de détail a mis en évidence une autre source d'erreur possible. S'ils sont actuellement certainement modérés, les *achats directs à l'étranger* ont sans doute encore joué un rôle important dans les premiers trimestres de 1979. En revanche, *le choix de l'indice des prix adéquat pour déflater les dépenses nominales* joue un rôle fonamen-

tal. Comme l'indice des prix est fondé sur les habitudes d'achat des classes de revenus inférieures et moyennes, il est possible que le renchérissement de l'huile reçoive une pondération trop forte. Or, une hausse de prix exagérée au niveau de l'indice diminue proportionnellement la croissance réelle. En outre l'importance prise par les services, dont la part représente déjà plus de 50 % de la consommation privée, accroît encore la difficulté de construire des indices de prix corrects, notamment parce qu'il est difficile de saisir le facteur qualité.

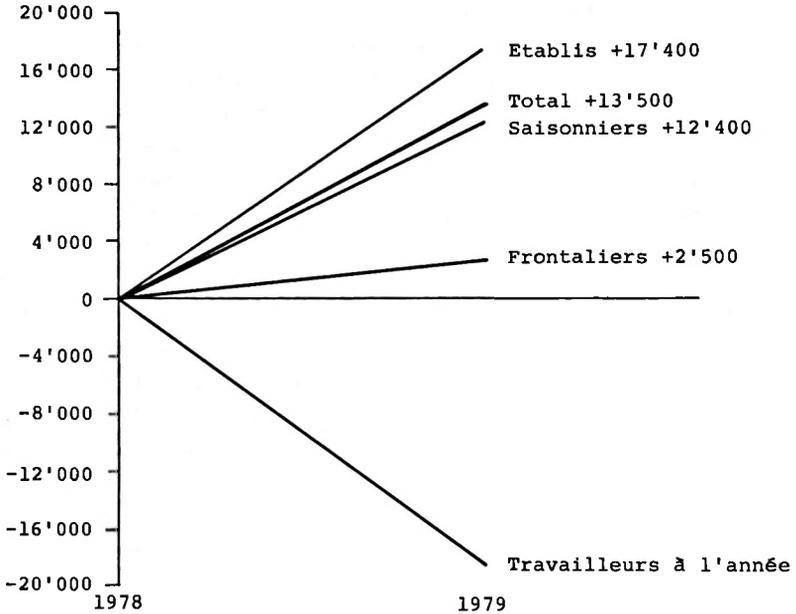
- 12 La correction de l'influence des prix est encore nettement plus problématique pour les *dépenses courantes de l'Etat*, car l'indicateur que constitue le prix de marché fait défaut pour les prestations offertes par le secteur public à la communauté. Une contradiction résulte aussi du fait que la comptabilité nationale cherche à mesurer l'évolution du bien-être matériel, alors que seule l'incidence sur la demande est significative pour les prévisions conjoncturelles. L'effort sans cesse renouvelé de produire un indicateur unique pour l'incidence conjoncturelle et la valeur économique et sociale des dépenses publiques n'est pas à même de résoudre ce conflit.

Le problème soulevé par la correction de l'évolution des prix des *transactions avec l'étranger* est également connu: seuls des indices des valeurs moyennes et non de véritables indices de prix sont disponibles. Des erreurs grossières sont inévitables lorsque la structure de l'assortiment se transforme profondément. Or, ce phénomène s'est précisément produit afin de maintenir la capacité concurrentielle et d'adapter l'offre à une structure de demande modifiée par le progrès technique. Le problème de la correction des prix devient alors pratiquement insoluble pour les revenus du capital de l'étranger. Parmi les composants de la demande restants, ce sont les *investissements de construction* qui soulèvent les plus grandes difficultés statistiques; compte tenu de leur ordre de grandeur, d'éventuelles erreurs de mesure peuvent influencer sensiblement les taux de croissance globaux.

### Marché du travail et productivité du travail

- 13 Le mandat adressé au Groupe d'experts pour ce rapport ne comprenait pas les analyses traditionnelles des tendances monétaires, du marché financier, de la situation monétaire internationale et de l'évolution des salaires et des prix. Toutefois, afin d'assurer une certaine continuité des rapports, les graphiques, qui ont accompagné ces analyses dans les premiers rapports, ont été actualisés et reproduits. La figure 3 fait clairement ressortir dans quelle mesure la hausse de l'indice des prix à la consommation a été provoquée par le renchérissement des importations (hausse du prix du pétrole et affaiblissement du franc suisse): alors que les prix des marchandises intérieures poursuivent leur tendance antérieure, l'indice des marchandises importées connaît une hausse extrêmement rapide. Les figures 5 à 7 informent sur l'offre de monnaie, l'évolution des taux d'intérêt et la valeur extérieure du franc suisse pondérée par les exportations. Enfin, lorsqu'il sera question, dans les prochains chapitres, des prévisions pour les exportations et les importations, on se référera à la figure 8 qui illustre leur évolution sur une base épurée des influences saisonnières.
- 14 Toutefois, les problèmes du marché du travail ne peuvent pas être totalement négligés. Comme cela a été relevé ci-dessus, il est à plus d'un titre étonnant que le nombre des chômeurs n'ait pas augmenté, et même que le nombre des places vacantes annoncées se soit accru (figure 2). D'une part, la croissance réelle du produit intérieur brut a été faible; d'autre part, sur le plan de l'offre de travail, l'effectif des travailleurs étrangers s'est accru de plus de 10'000 personnes (figure 1) et les jeunes, nés dans les années à forte natalité, ont commencé à être en âge de travailler. Si les données provisoires de la comptabilité nationale étaient correctes, ceci signifierait, comme cela a déjà été mentionné, que la productivité du travail - en moyenne de l'ensemble de l'économie - n'aurait absolument pas progressé, ce qui contredirait toutes les attentes.

Graph. 1 Evolution de l'effectif de la main d'oeuvre étrangère par catégories (août 1978-août 1979)



Graph. 2 Chômeurs complets et places vacantes 1977/79

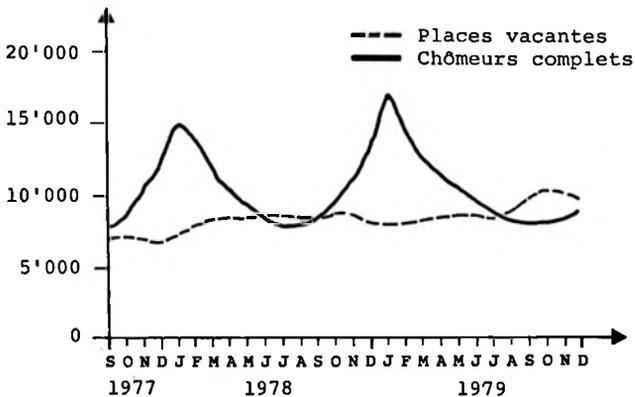


Abb. 3 Konsumentenpreise und Importpreise

Graph. 3 Indice des prix à la consommation et indice des prix à l'importation

1975/1 = 100

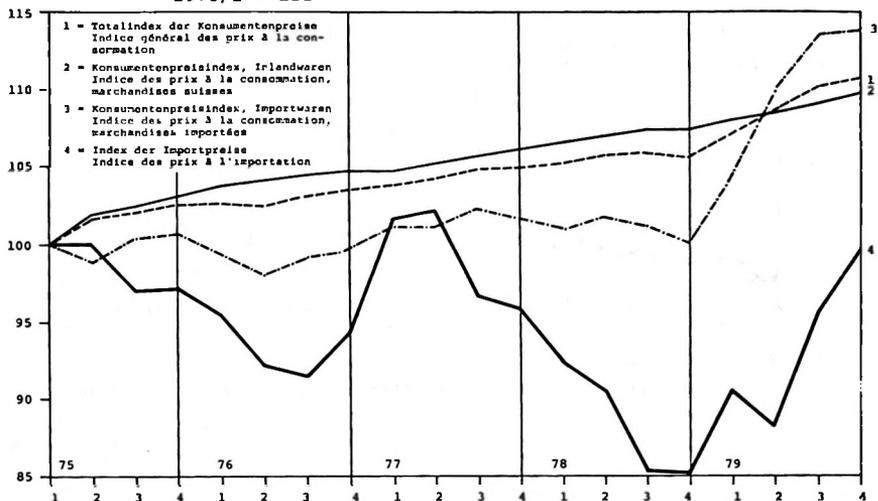
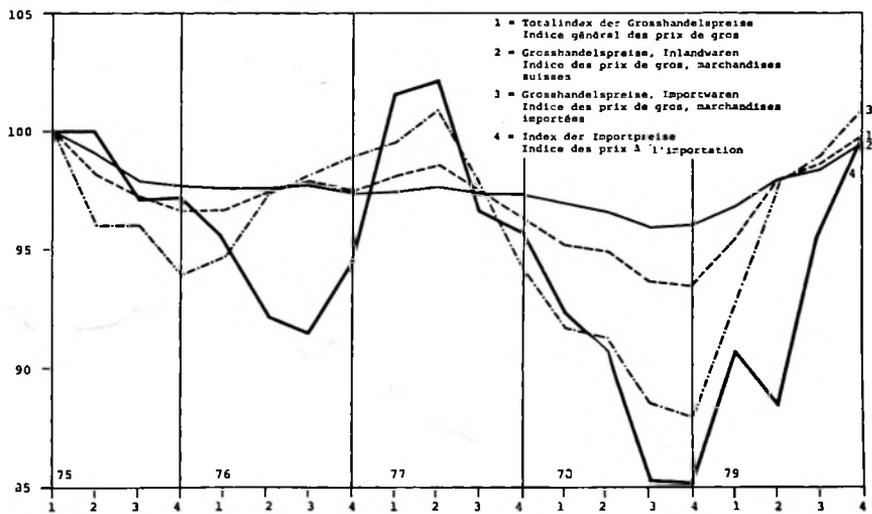


Abb. 4 Grosshandelspreise und Importpreise

Graph. 4 Indice des prix de gros et indice des prix à l'importation

1975/1 = 100



Quelle/Source: BIGA/OFIAMT

Abb. 5 Entwicklung der monetären Basis und der Geldmengen  $M_1$   
(saisonbereinigt)

Graph. 5 Evolution de la base monétaire et de la masse  
monétaire  $M_1$  (épuré des influences saisonnières)  
1972 = 100

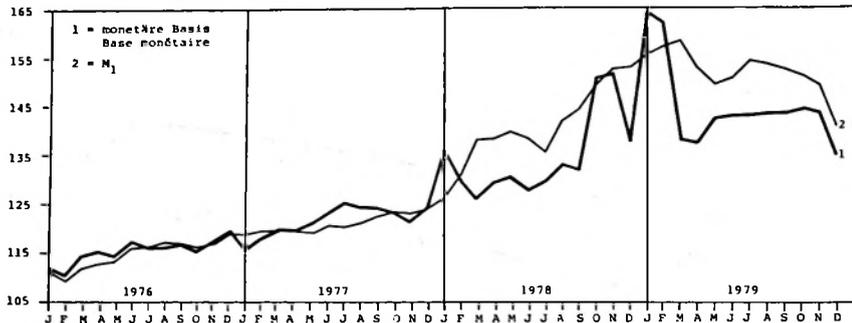


Abb. 6 Zinsentwicklung am Geld- und Kapitalmarkt

Graph. 6 Evolution des taux d'intérêt sur les marchés monétaires  
et financiers

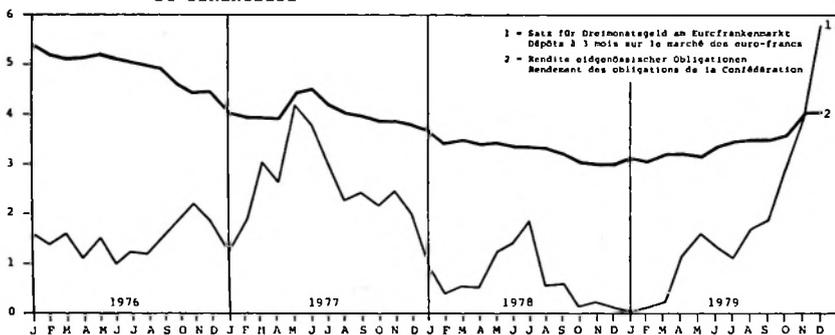


Abb. 7 Aussenwert des Schweizerfrankens, exportgewichtet

Graph. 7 Valeur extérieure du franc suisse, pondérée en fonction  
des exportations

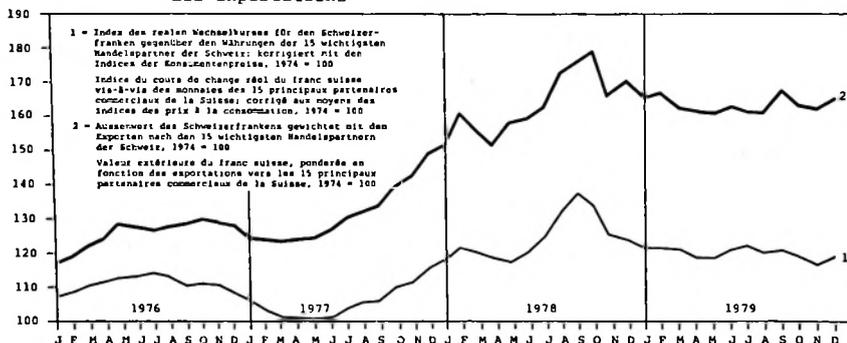
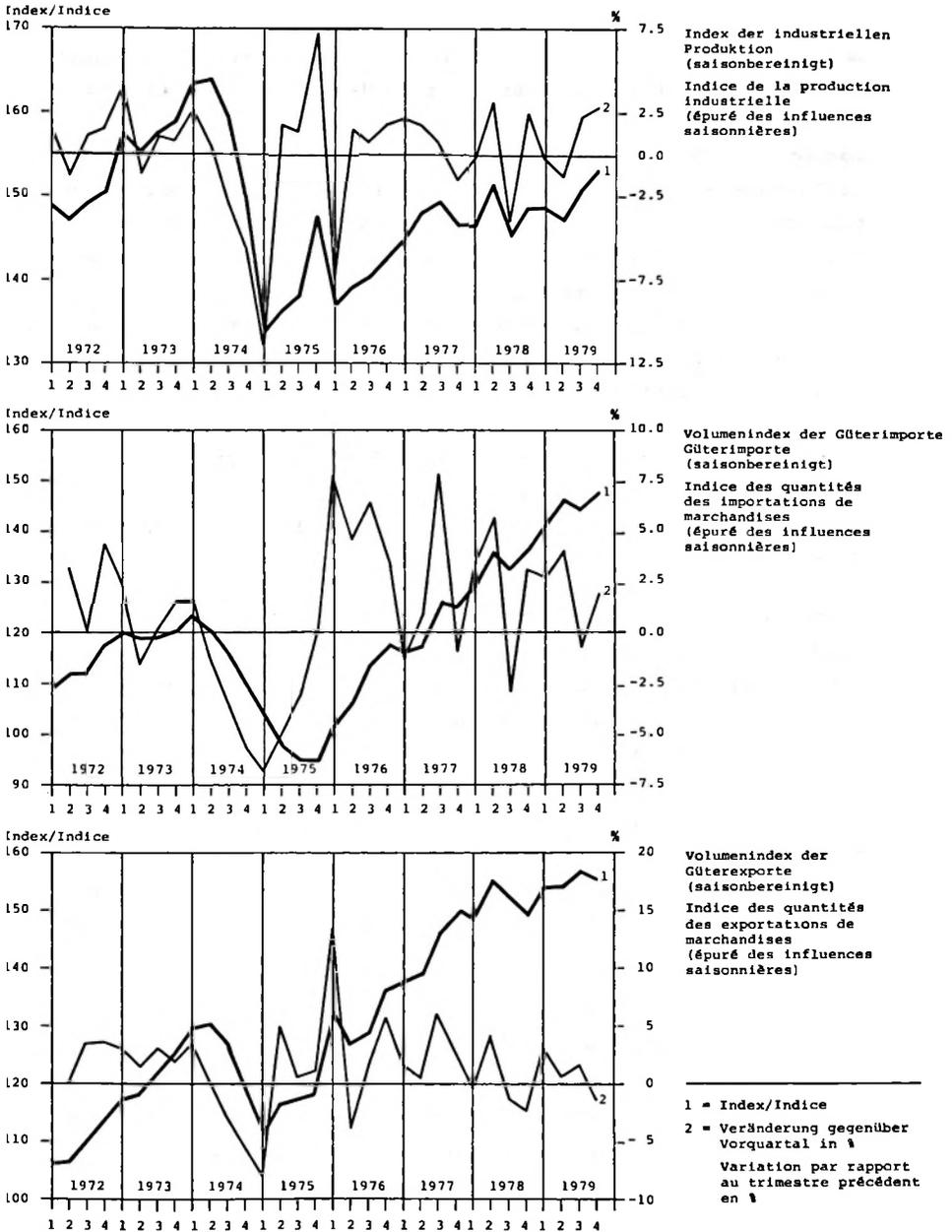


Abb. 8 Aussenhandel und industrielle Produktion

Graph. 8 Commerce extérieur et production industrielle



Le taux de salaire moyen nominal a, selon les sondages disponibles, augmenté d'environ 2 1/2 %. En conséquence, et à cause de la stagnation de la productivité, les coûts salariaux unitaires se seraient accrus dans la même proportion. Cette estimation semble plutôt trop basse. A la suite de l'accélération de la hausse des prix, les salaires réels ont diminué, ou en tout cas stagné, parce que leur adaptation au renchérissement est en majeure partie effectuée seulement en 1980. La marge bénéficiaire brute a cependant elle aussi diminué selon cette estimation grossière. Cette simultanéité d'un recul (d'une stagnation) des salaires réels et d'une diminution de la marge bénéficiaire provient de la dégradation des termes de l'échange consécutive au renchérissement du pétrole et à l'évolution du franc suisse. Une augmentation plus forte des prix à l'importation par rapport à celle des prix à l'exportation implique inévitablement une perte de bien-être sensible pour un pays fortement intégré à l'économie mondiale.

- 15 On pourrait en conclure que l'évolution de la *productivité du travail* a témoigné d'une capacité d'adaptation à la situation du marché du travail beaucoup plus large que cela était généralement admis. Sans doute, il y a de bonnes raisons de croire que la capacité d'adaptation est plus grande que les théories de la production le supposent. Le Groupe d'experts estime cependant qu'il serait très dangereux d'exagérer cette thèse et d'en conclure que les problèmes de marché du travail continueront à se résoudre spontanément, même si une faible croissance se maintient. La prochaine casse conjoncturelle pourrait apporter une mauvaise surprise.

Il convient d'émettre quelques hypothèses sur cette stagnation actuelle de la productivité du travail et de se demander en particulier s'il s'agit d'un phénomène transitoire, ou si au contraire certaines structures se sont définitivement modifiées. Au préalable, une analyse plus détaillée du marché du travail serait nécessaire; un tel effort bute cependant - à l'heure

actuelle tout au moins - aux lacunes de la statistique. Dans ces deux derniers rapports, le Groupe d'experts avait signalé la forte baisse du taux d'activité de la population (part des personnes actives à la population totale). De toute évidence, le *taux d'activité de la population* a lui aussi fait preuve d'une souplesse d'adaptation assez grande face à la situation conjoncturelle modifiée. Il convient cependant d'en étudier les conséquences sociales et de saisir si l'on pourra encore compter à l'avenir sur une telle flexibilité. A ce propos, on doit déjà signaler l'augmentation très nette de la part des femmes dans le nombre des chômeurs.

16 Le *ralentissement du progrès de la productivité du travail*, mesuré au niveau de l'ensemble de l'économie, n'est pas un phénomène spécifiquement suisse. Les Etats-Unis ont même dû déplorer récemment un recul absolu. Sans pour autant pouvoir développer ici une analyse détaillée, les arguments suivants peuvent être retenus comme des explications possibles:

- extension structurelle des domaines à productivité plus faible, en particulier du secteur tertiaire;
- non-utilisation persistante, dans les branches qui souffrent de difficultés d'écoulement, d'une frange de la main-d'oeuvre figurant sur la liste des salaires, qui n'a pas été licenciée en prévision d'une reprise;
- l'observation, mise en évidence dans de nombreuses analyses, que la productivité baisse aussi lorsque la production recule;
- la part croissante - d'origine démographique - d'apprentis dans la population active occupée;
- des prix relatifs modifiés engendrent de nouvelles formes de substitution: l'énergie est devenue maintenant le facteur de production le plus rare; le progrès technique propre à épargner l'énergie peut être introduit à la place de celui susceptible d'économiser le travail, parce que les prix de l'énergie augmentent plus rapidement que les salaires réels;

- les nouvelles technologies ne se sont pas encore répercutées sur la productivité en raison des difficultés d'application;
- les statistiques de l'emploi sont corrigées pour tenir compte du chômage partiel, mais ne le sont pas pour le raccourcissement de la durée du travail et l'allongement des vacances.

Il semble superflu de se demander pour chacun de ces points s'il s'agit d'un phénomène temporaire ou durable. Le dernier mentionné est particulièrement complexe, car un raccourcissement de la durée du travail s'accompagne le plus souvent d'une augmentation de la productivité; dans les cas extrêmes, les deux tendances peuvent se compenser.

L'hypothèse relative à de nouvelles formes de substitution (technologies qui économisent l'énergie plutôt que le travail) sera reprise à l'occasion des prévisions, bien que des analyses quantitatives précises font encore défaut. La phase du processus soulève un problème sérieux, mais difficilement quantifiable: il est possible que les innovations apportées aux produits et aux procédés de fabrication ne se traduiront que plus tard par une productivité accrue.

- 17 En revanche, l'influence de la *structure économique* est plus facile à mettre en évidence. Durant la période de croissance des nations industrialisées, une part importante des gains de productivité doit être attribuée au passage en masse de la main-d'oeuvre du secteur primaire au secteur secondaire. Au fil du temps cependant, le déplacement vers le secteur tertiaire a constitué un contre-poids, et le risque que cette composante réduisant la productivité domine un jour a déjà été mentionné. Selon les estimations disponibles pour 1979, l'emploi en Suisse s'est réduit de 0,4 % dans l'industrie et l'artisanat, mais a augmenté de nettement plus que 1 % dans le secteur tertiaire. En outre, ces chiffres ne reflètent pas l'extension de la part des emplois dans l'administration des entreprises, phénomène qui revient à *transformer en secteur tertiaire une partie du secondaire.*

- 18 Cette désagrégation structurelle permet de donner une image différenciée des tendances de la productivité du travail. L'industrie et l'artisanat auraient connu des gains nettement supérieurs à 1 %. L'industrie de la construction constitue même un cas particulier puisque sa production a augmenté de 7 % avec un emploi pratiquement stationnaire. Ces estimations très approximatives font ressortir - par calcul du solde - une *diminution marquée de la productivité* dans le secteur tertiaire. Ce résultat plutôt invraisemblable plaide lui aussi en faveur de l'hypothèse d'une erreur d'estimation des données actuelles de la comptabilité nationale.
- 19 De telles divergences dans l'évolution de la productivité pourraient créer des difficultés si les branches à forte productivité se mettaient à jouer un rôle moteur dans la politique des salaires; en d'autres termes, si les gains de productivité, plus aisés à mesurer dans le secteur secondaire, venaient à être considérés comme la mesure d'un progrès de productivité - purement fictif - de l'ensemble de l'économie.

#### I Méthodes de prévision économique et essai de bilan pour la Suisse

- 20 Dans le chapitre I, 6 prévisions pour l'année 1979 ont été comparées avec l'évolution effective. Toutefois, il n'est pas possible, sur la base des erreurs d'estimation d'une seule année, de tirer des enseignements sur la qualité d'un système de prévision. La comparaison serait dénaturée par le hasard; de plus, comme cela a déjà été mentionné, les estimations des résultats 1979 pourraient encore subir d'importantes modifications.

En conséquence, le Groupe d'experts s'est efforcé de fonder son appréciation sur une période plus longue. Cependant, la période couverte par des prévisions ne s'avère pas encore suffisante pour permettre d'en tirer aujourd'hui déjà des conclusions certaines. Deux prévisions seulement couvrent la crise économique

1974-76 par laquelle le cycle conjoncturel s'est vraisemblablement modifié. Depuis lors, les taux de croissance réels du produit intérieur brut et de ses composants sont si faibles que le "test de fiabilité" tenté ici par une comparaison entre les méthodes scientifiques et la méthode "naïve" n'apporte de loin pas autant que cela aurait été le cas pour la période de croissance. C'est pourquoi, l'on a renoncé de publier, ici, année par année, les résultats de la comparaison pour chacun des agrégats; en revanche, le tableau 2 reproduit les moyennes pour l'ensemble de la période.

- 21 Le Groupe des prévisions économiques travaille avec un "modèle de pensée souple": la cohérence interne des estimations des experts est contrôlée et, le cas échéant, ajustée. On qualifie volontiers cette approche de méthode des composants. L'OCDE établit ses perspectives sur la base d'un procédé itératif, qui a l'avantage de la consistance sur le plan des interdépendances internationales. WIF, CREA, HEC et SBS (voir le tableau 1 pour leur désignation exacte) ont développé des modèles économétriques. Il en va de même pour AIWF / Bâle dont les prévisions sont comprises dans les perspectives des chapitres III et IV. L'établissement de prévisions scientifiquement fondées est considérablement restreint parce que des données trimestrielles de la comptabilité nationale font toujours défaut. Ce fait est particulièrement important lorsqu'il sera question plus loin de l'aptitude des modèles à prévoir les points de retournements.
- 22 La nécessité de tenir compte de la date de publication des prévisions a déjà été mentionnée ci-dessus. En particulier, de nouvelles et par conséquent de meilleures informations sur l'évolution des variables exogènes - c'est-à-dire qui ne sont pas expliquées par le modèle lui-même - peuvent assurer une plus grande précision. La tentative très superficielle, effectuée dans le chapitre III, de localiser les erreurs possibles selon leur origine endogène ou exogène n'a pas pu être envisagée ici. Seul un contact étroit avec les divers groupes de pronostiqueurs

aurait pu révéler dans quelle mesure les résultats des modèles économétriques de prévisions ont été fidèlement publiés, et dans quelle mesure les pronostiqueurs ont opéré des ajustements sur la base de leur propre appréciation de la situation et de leurs contacts plus ou moins étroits avec les milieux politiques et économiques. De tels ajustements sont aujourd'hui de loin plus fréquents qu'ils ne le furent avant. C'est pourquoi, les frontières entre les méthodes analytiques strictes (explicatives) de prévision et les projections établies sur la base d'une appréciation générale de la situation, qui laissent plus de place au flair du chef pronostiqueur, se confondent un peu.

- 23 En ce qui concerne la *chronologie de parution des prévisions*, les perspectives WIF/EPFZ sortent environ au début octobre. Le Groupe des prévisions économiques (AfW) publie les siennes en décembre, alors que celles de CREA et de l'OCDE sont rendues publiques en janvier. Les prévisions HEC et SBS paraissent au plus tard en février. La publication précoce des perspectives WIF doit tout particulièrement être prise en considération, avant tout aussi parce que les données ajustées de la comptabilité nationale pour l'année de base ne sont pas encore disponibles à ce moment.
- 24 Parmi les problèmes fondamentaux, et intensément discutés par la science économique, des tests de fiabilité des prévisions, seuls trois d'entre eux ont été retenus pour la confrontation illustrée dans le tableau 2.
- (i) Durant la période de croissance, une erreur de prévision des taux de croissance réels d'un demi pour cent aurait été considérée comme plutôt insignifiante. Eu égard à la faible croissance, la même erreur peut se monter à cent pour cent ou plus par rapport aux taux de croissance estimés. La possibilité que des taux de croissance positifs pronostiqués s'avèrent finalement des taux négatifs est également nettement plus grande avec un rythme d'expansion très faible. C'est pourquoi le Groupe d'experts a retenu *l'échelle absolue*: par exemple, un taux de croissance

de 1 % de plus ou de moins a, pour l'essentiel, la même influence sur le marché du travail, quelle qu'en ait pu être la base de départ.

(ii) Les *erreurs de prévision au niveau des composants* se compensent le plus souvent, ce qui peut être le fruit du hasard ou systématique. De bonnes prévisions du produit national peuvent donc côtoyer de très mauvaises perspectives partielles. Savoir si l'on se contente d'un bon résultat global (en principe une prévision correcte de la croissance du produit intérieur brut) ou si l'on ambitionne aussi une projection exacte des composants doit être étudié de cas en cas et ne peut pas être décidé de manière générale. Des prévisions partielles peuvent être plus significatives pour certains problèmes.

(iii) Enfin, on doit se demander si des erreurs de prévision qui portent particulièrement à conséquence doivent être prises plus fortement en considération (par exemple par leur élévation à une puissance). Le Groupe d'experts a cependant renoncé de procéder aux calculs y relatifs.

25 Le tableau 2 renseigne sur les *erreurs de prévision absolues moyennes* des taux de croissance annuels moyens des 6 prévisions considérées, et cela rétroactivement jusqu'en 1977. Cette rétrospective a pu être prolongée jusqu'à 1974 pour AfW et CREA.

Une *projection naïve* a été chaque fois opposée aux prévisions établies avec des méthodes scientifiques. Elle repose sur le postulat - typique d'une phase d'expansion - que la croissance réelle de l'année précédente se répéterait. Il s'agit du cas le plus simple d'anticipation adaptative: la tendance de l'expansion est simplement prolongée avec une règle. Une des faiblesses de ce procédé saute aux yeux: il ne peut *jamais prévoir des retournements de tendance*.

26 Pour la période 1974-79, les deux modes de prévision, l'analytique et le naïf, sont à peu près d'égale valeur pour les con-

	1977 - 1979					MOYENNE		MOYENNE 1974 - 79		
	AEW	WTF/BPEZ	CREA	HEC	SBS	OCDE	6 prévisions	Méthode naïve	2 prévisions <sup>2)</sup>	Méthode naïve
Consommation privée	0,9	1,3	1,0	1,4	0,6	0,8	1,0	1,1	1,9	2,2
Dépenses courantes de l'Etat	0,5	0,7	0,5	0,7	1,4	0,5	0,7	1,3	1,1	1,3
Formation de capital fixe	4,2	6,1	5,2	1,5	2,7	3,8	3,9	5,9	4,9	6,2
Constructions	4,7	5,8	5,2	2,8	3,5		4,4	5,2	4,2	5,7
Matériel	3,3	6,8	4,9	4,3	2,3		4,3	7,5	7,4	7,3
Variation des stocks	330	410	830	838	940		669	330	1173	2048
Exportations	2,3	3,0	3,2	3,0	2,1		2,7	2,5	4,8	6,3
Importations	4,4	3,1	4,9	3,1	2,8		3,7	3,2	7,5	10,0
Produit national brut	1,3	1,4	1,1	1,9	1,0	1,1	1,3	2,2	2,1	4,1
Indice des prix pour la consommation	1,3	1,0	1,0	0,9	1,7	1,3	1,2	1,6	1,5	2,3
Indice des prix pour les importations	7,1	6,5	5,5	8,3			6,9	14,4	7,2	13,0
Emploi	0,7	1,1	0,7		0,7		0,8	1,6		
Rendement des obligations de la Confédération			0,5	0,2	0,7		0,5	0,8		
Taux de réévaluation		8,6	5,1	11,6			8,4	18,0		
Produit national brut OCDE		0,7	0,2	0,4		0,3	0,4	0,8		

1) Somme de tous les écarts absolus des prévisions par rapport aux données effectives divisée par le nombre de prévisions

2) Groupe des prévisions économiques (AEW) et CREA (Lausanne).

sommations privée et publique de même que pour les investissements en matériel. Pour tous les autres composants, la méthode analytique est supérieure. Pour la période 1977-79, la prévision naïve est supérieure pour la formation des stocks et les importations. Les deux variantes sont approximativement de même valeur pour les exportations et la consommation privée, alors que la méthode scientifique donne de meilleurs résultats pour les séries restantes.

- 27 Si la précision des prévisions analytiques s'est nettement améliorée pour quelques séries, à l'exception des investissements de construction, au cours de ces trois dernières années, on ne doit pas seulement l'attribuer aux expériences acquises. Le développement économique plus stable des dernières années a aussi joué un rôle déterminant. Si l'on considère les différents agrégats, le point fort des perspectives de SBS réside dans la consommation privée, les investissements et le secteur extérieur réel. Les prévisions AfW s'avèrent supérieures à la moyenne pour la consommation publique, les investissements en matériel, la formation des stocks et les exportations, tandis que le point fort de CREA se situe au niveau des séries de prix, du taux de réévaluation, du produit national brut de la zone OCDE et de la consommation publique. Les pronostics HEC se sont avérés jusque-là assez fiables avant tout pour les investissements de construction, le déflateur de la consommation et le rendement des obligations fédérales, alors que l'OCDE a très bien prévu les consommations privée et publique et le produit national brut de l'OCDE. Enfin, le modèle WIF s'est distingué par ses prévisions de la formation des stocks et de l'évolution des prix.
- 28 L'examen du succès de la prévision des retournements de tendance repose sur l'évolution du niveau absolu des différentes séries, et non sur leur variation. Dans ce cas aussi, il faut prendre garde à l'ampleur du mouvement. Si un taux de croissance de + 0,1 % est prévu, et que celle-ci atteint effectivement - 0,1 %, cela compte autant dans cette optique qu'une expansion effective de - 3 % au lieu

de + 5 % pronostiquée.

La plupart des retournements de tendance ont été correctement prévus par les modèles analytiques. Toutefois certains ont été augurés et ne se sont jamais produits. Sur ce point, c'est HEC qui s'en tire le mieux.

- 29 L'examen de tableaux particuliers, qui n'ont pas été reproduits ici, montre que les prévisions ont été, en règle générale, trop optimistes dans les années 1974-76, tandis qu'elles ont été trop pessimistes pour certains composants au cours des dernières années. Les investissements de construction en particulier ont été nettement sous-estimés. Les erreurs de prévision 1975/76 ont été traitées et expliquées dans le dernier rapport.

*Une certaine inertie des prévisions est apparue à l'analyse des erreurs de prévision des séries marquées par des fluctuations plus que proportionnelles. Des retournements de tendance abrupts n'ont été que rarement prévus.*

- 30 La période d'observation est trop courte pour pouvoir juger de la fiabilité des modèles économétriques. Avec la crise 1974-76, quelques paramètres structurels se sont vraisemblablement modifiés de façon si décisive que les fonctions concernées doivent être à nouveau estimées. L'épreuve définitive ne viendra que lorsque les données trimestrielles annoncées seront disponibles. Ceci vaut tout particulièrement pour la prévision, tout aussi importante pour la politique que pour l'économie, des points de retournement. De manière générale, l'époque des taux de croissance extrêmement faibles, qui a succédé à la crise, a sans doute réduit les chances des méthodes analytiques de perspectives de s'imposer; néanmoins, elles sont indispensables, car elles annoncent les retournements de tendance importants.

Par ailleurs, il serait erroné de n'apprécier la qualité et l'utilité des modèles économétriques que par rapport à leur fiabilité. Il est tout aussi important, voire dans plusieurs cas

plus important, de pouvoir rapidement évaluer par ce moyen les conséquences économiques d'événements inattendus, qu'ils aient déjà éclaté comme la crise du pétrole ou qu'ils soient potentiels.

### III Conditions-cadre de l'économie mondiale

- 31 Même si l'analyse de l'année 1979, développée dans le chapitre I, a fait clairement ressortir que l'importance de la demande intérieure pour l'évolution de l'ensemble de l'économie ne doit pas être sous-estimée (même dans une petite économie ouverte comme celle de la Suisse), toute prévision à court et moyen termes dépend et doit être fondée sur une appréciation systématique du développement des conditions-cadre de l'économie mondiale.

#### Conditions-cadre de l'économie mondiale 1980/81

Au moment de la préparation des prévisions du dernier rapport, l'image du développement économique probable des principaux partenaires commerciaux de la Suisse était, contrairement à aujourd'hui, assez uniforme. Pour l'essentiel, les attentes ont été confirmées. Tel est particulièrement le cas de la poursuite de l'essor commencé en Europe de l'Ouest dès le milieu de 1978 et du net ralentissement de la croissance aux Etats-Unis. La croissance économique en République fédérale d'Allemagne, en Italie, en Autriche et au Japon s'est même fixée, en 1979, à un demi-point au-dessus des pronostics, alors que le produit intérieur brut de la Grande-Bretagne n'a augmenté que de 1 % - 1,5 % au lieu des 2 % attendus.

A l'époque, une conjecture à plus long terme aurait fait ressortir, à condition qu'il n'y ait pas de perturbation extérieure importante, une continuation de la croissance en Europe de l'Ouest et une nouvelle accélération de l'expansion aux Etats-Unis.

- 32 Cependant, la hausse du prix moyen du pétrole brut de plus de 100 %, intervenue en plusieurs poussées, a fondamentalement modifié la situation initiale pour 1980. Certes, l'économie mondiale pourrait en principe continuer à se développer dans la ligne de l'évolution intervenue en 1978; néanmoins, les conditions préalables en sont tout sauf réalistes. La perte de bien-être engendrée par la dégradation des termes de l'échange - la hausse du prix du pétrole revient au même qu'une imposition des consommateurs de pétrole par les producteurs - devrait être acceptée par les utilisateurs d'énergie. Cela impliquerait une *renonciation aux adaptations consécutives des prix et des salaires*, ce qui permettrait aux autorités monétaires et budgétaires de renoncer à toute politique restrictive. Un recyclage immédiat des pétrodollars devrait assurer que la brèche dans le circuit économique mondial soit comblée, car il est improbable, voire impossible, que les producteurs de pétrole eux-mêmes développent une demande supplémentaire correspondante, et cela d'autant plus que des Etats à population particulièrement faible surtout ont profité de la hausse de prix.
- 33 Des adaptations consécutives des prix et des salaires ont toutefois déjà été opérées, même si elles semblent plus modestes que cela n'avait été le cas en 1974/75. C'est pourquoi la politique monétaire est depuis plusieurs mois très restrictive dans tous les pays industrialisés occidentaux, et tout particulièrement aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne. Les estimations de l'OCDE sur l'emploi par l'OPEC de ses recettes supplémentaires sont, pour 1980, plutôt pessimistes, si bien que les nations industrialisées doivent s'attendre à une *pression déflationniste*.
- 34 Néanmoins, la demande et la production économiques globales ont étonnamment bien résisté dans la plupart des nations industrialisées jusque dans les premiers mois de cette année. Dans la seconde moitié de 1979, les consommateurs n'ont quère adapté leurs dépenses à l'évolution ralentie du revenu réel, cela tout particulièrement aux Etats-Unis, et dans une certaine mesure

aussi en République fédérale d'Allemagne. *L'augmentation de la pension moyenne à consommer* ainsi que la continuation - d'origine partiellement spéculative - du *gonflement des stocks* (avant tout en RFA) ont même contribué à éviter les tendances récessives.

- 35 Compte tenu de la situation économique générale et des anticipations parfois pessimistes, *les investissements dans les entreprises* se sont, *comparativement à 1974/75, relativement bien comportés* en 1979 et continuent à le faire au début de 1980, ou en tout cas n'ont pas diminué. A l'instar de 1974/75, des installations productives sont devenues inrentables dans les pays occidentaux à la suite de la hausse du prix du pétrole brut et de la modification fondamentale des prix relatifs qui en est résultée. Contrairement aux premiers soubresauts du prix du pétrole, on a maintenant l'impression que les entrepreneurs s'attendent désormais à un prix durablement élevé, voire même à de nouvelles augmentations.

Un autre élément encore fait peut-être ressortir que les investissements industriels ont soutenu - ou ont au moins été neutres - pour la conjoncture: contrairement à 1973/74, la hausse du prix du pétrole n'a pas coïncidé avec une phase de surchauffe, mais est tombée sur la *première phase d'un cycle conjoncturel*.

- 36 Le premier trimestre 1980 a ainsi été caractérisé par des développements tout à fait contradictoires, ce qui a contraint l'OCDE à réviser plusieurs fois ses perspectives de croissance dans un court laps de temps. Il y a quelques mois déjà que les pronostiqueurs travaillant avec des méthodes analytiques ont été contraints de prévoir pour les différents pays industrialisés, selon le stade qu'ils ont atteint dans le cycle conjoncturel, un ralentissement de la croissance, voire une récession. Il fallait en effet tenir compte de la brèche engendrée dans le circuit économique mondial par la *thésaurisation des recettes supplémentaires* de l'OPEC et de la *politique monétaire restrictive* engagée en réaction aux adaptations consécutives des prix et des salaires. En revanche, les différents tests conjoncturels offrent simultanément une

image tout à fait souriante pour les premiers mois de 1980. L'écart entre les impressions des entrepreneurs et les prévisions des analystes a rarement été aussi profond qu'à la fin de 1979 et au début de 1980. Dans quelle mesure l'optimisme des milieux politiques répond de la tactique électorale ne peut pas être précisée ici. De même qu'il a fallu du courage pour produire à nouveau des prévisions plus optimistes après la profonde récession de 1974/75, le contraire est plutôt de mise aujourd'hui.

- 37 Néanmoins, les signes annonciateurs d'un *ralentissement de la conjoncture de la moyenne des pays occidentaux dès le deuxième, au plus tard le troisième trimestre de 1980, se font de plus en plus nombreux.* En revanche, la *durée du ralentissement de l'expansion, respectivement de la récession, dans la zone OCDE est encore contestée.* (Selon la définition américaine, il y a récession lorsque le produit intérieur réel diminue au cours de deux trimestres consécutifs. Dans cette optique, il y a "récession de croissance" lorsque le produit intérieur réel ne croît guère ou plus du tout durant deux trimestres consécutifs).

Selon une variante optimiste, la reprise conjoncturelle est attendue pour le tournant d'année 1980/81, alors que cette phase est reportée au milieu de l'année 1981 selon un scénario pessimiste. Selon une troisième conjecture enfin, 1980 n'enregistre aucun recul de la production globale. Selon cette hypothèse, les effets économiques de la réaction occidentale à la crise afghane ont une telle importance qu'ils annihilent la menace d'une récession pour le deuxième ou le troisième trimestre. Les efforts d'armement des pays de l'Ouest ainsi que les aides militaires et économiques accordées à des pays du Proche-Orient et du Moyen-Orient n'ont pas seulement un effet stimulant sur la production de la seconde moitié de 1980, mais devraient à nouveau déplacer vers le haut la tendance de la croissance qui avait été réduite d'un demi-point de pour-cent environ par la crise de l'énergie. Les diverses échéances électorales (République fédérale d'Allemagne, Etats-Unis et France) et l'augmentation à nouveau vraisem-

blable en 1980 du chômage devraient, à court terme tout au moins, éviter que les dépenses accrues envisagées dans la variante "intensification des programmes d'armement" ne soit financées par des impôts supplémentaires ou par une modification de la structure actuelle des dépenses publiques.

- 38 Une vue d'ensemble sur les taux de croissance effectifs et estimés, les tendances inflationnistes, les balances des revenus et l'évolution du chômage des principaux partenaires commerciaux de la Suisse est assurée, comme dans le dernier rapport, par un tableau synoptique (tableau 3). Le Groupe d'experts s'est fondé sur les estimations de diverses institutions officielles et privées, et sur le Groupe de recherches économiques quantitatives de l'Institut de recherches économiques appliquées de l'Université de Bâle.

Les perspectives établies pendant la période de septembre 1979 à février 1980 ont été retenues. Les prévisions optimistes établies avant le mois de novembre tout particulièrement se fondent sur des postulats de hausse du prix du pétrole brut qui ne sont plus défendables depuis la conférence de l'OPEC à Caracas - du troisième trimestre 1979 jusqu'au premier trimestre 1980, les prix du pétrole ont encore augmenté en moyenne de 50 % environ. Ajouté à l'incertitude conjoncturelle accrue mentionnée ci-dessus, ce facteur provoque une *dispersion des estimations* qui, en moyenne des huit pays pris en considération, se monte à deux points de pour-cent pour la croissance réelle et à trois points de pour-cent pour l'inflation, tandis que cet écart était de un point pour le dernier rapport. Si l'on tient compte de cet effet de Caracas, même les prévisions optimistes connaîtraient aujourd'hui (par rapport aux perspectives antérieures à Caracas), une réduction d'un demi-point de pour-cent de la croissance réelle 1980 pour la moyenne des partenaires commerciaux.

- 39 Pour son évaluation des possibilités d'exportation de la Suisse, le Groupe d'experts a retenu qu'un ralentissement d'une durée

annexe 3 Produit national brut réel, prix à la consommation, taux de chômage et balance des revenus des principaux partenaires commerciaux de la Suisse

	Part aux exportations suisses de marchandises			Produit national brut/Produit intérieur brut (réel)			Indice des prix à la consommation			Taux de chômage en %			Etat et évolution de la balance des revenus
	Variations par rapport à l'année précédente en %			l'année précédente en %			l'année précédente en %			l'année précédente en %			
	1979	1978 <sup>a</sup>	1979	1978 <sup>c</sup>	1979 <sup>d</sup>	1978 <sup>d</sup>	1979 <sup>d</sup>	1980 <sup>c</sup>	1978 <sup>d</sup>	1979 <sup>d</sup>	1980 <sup>c</sup>		
			Estimations			Estimations					Estimations		
	19,6	3,5	4,4 <sup>b</sup>	1,5-3,0	2,7	4,1	4,0-5,0	4,3	3,8	4,0-4,5		L'excédent traditionnel a fait place en 1979 à un déficit qui fera plus que doubler en 1980.	
ca	8,7	3,3	3,8 <sup>b</sup>	1,5-2,5	9,1	10,5	10,0-12,0	5,3 <sup>e</sup>	6,0 <sup>e</sup>	6,5-7,0		L'excédent réalisé en 1978 s'est réduit en 1979 et devrait donner lieu en 1980 à un déficit.	
ie	7,1	2,6	5,0 <sup>h</sup>	1,0-2,5	12,5	17,7	15,0-19,0	7,2	7,7	8,0-8,5		Des excédents considérables ont été enregistrés depuis 1977. Il semble peu probable qu'un déficit puisse être évité en 1980 compte tenu de la crise du pétrole.	
use-	7,0	3,3	1,5 <sup>b</sup>	-2,5-0,5	9,0	13,3	12,0-18,0	5,8	5,4	6,5-7,5		La période des excédents (1977/78) s'est déjà terminée en 1979. 1980 ne devrait rien y changer en dépit du pétrole de la mer du Nord.	
s-	6,8	4,4	2,3 <sup>b</sup>	-2,0-0,0	7,6 <sup>e</sup>	11,4 <sup>e</sup>	9,5-12,0	6,0	5,8	7,0-7,5		Nouvelle réduction de déficit.	
iche	4,6	1,5	5,2 <sup>i</sup>	1,5-3,0	3,6	3,7	4,0-5,0	2,1	2,0	2,0-2,5		Déficit important en 1980 également.	
n	3,0	5,6	6,0 <sup>a</sup>	3,0-5,5	4,2	3,7	6,0-9,0	2,2	2,1	2,2-2,5		Le déficit enregistré depuis 1979 ne pourra guère être réduit en 1980.	
ique	2,9	2,5	3,0 <sup>o</sup>	1,5-2,5	4,5	4,5	5,5-7,0	8,4 <sup>e</sup>	8,8 <sup>e</sup>	9,0-9,5		Aucune réduction du déficit.	
-Bas	2,8	2,4	3,2 <sup>a</sup>	0,5-2,5	4,1	4,2	5,5-7,0	4,1 <sup>e</sup>	4,1 <sup>e</sup>	4,5-5,5		Aucune réduction du déficit.	
s	2,1	2,8	4,0 <sup>a</sup>	2,0-3,5	11,2	8,3	8,0-10,0	2,2	2,1	2,0-2,5		Le déficit important se maintiendra en 1980.	
mbie													
*OCDE	74,5	3,9	3,5 <sup>k</sup>	-0,5-1,5	7,9 <sup>e</sup>	9,9 <sup>e</sup>	8,0-11,0	5,2 <sup>g</sup>	5,1 <sup>g</sup>	5,5-6,5		1980: doublement du déficit de 10 milliards US\$ à 60 milliards US\$ environ.	

perspectives économiques de l'OCDE, Décembre 1979.

Résultats provisoires des services nationaux, Février 1980.

Estimations d'instituts officiels et privés ainsi que du Groupe de travail de recherches économiques quantitatives de l'Institut de recherches économiques appliquées (IAREP). Bâle.

Principaux indicateurs économiques de l'OCDE, Février 1980.

Commission des Communautés européennes, L'économie européenne, Cahier Série A, Tendances conjoncturelles, Février 1980.

Moyenne pondérée des taux de croissance des pays membres; Pondération: parts à la consommation privée de la zone OCDE en 1977.

taux de change de 1977), selon le Bulletin de presse de l'OCDE, 12.2.80.

perspectives économiques de l'OCDE, Décembre 1979, p. 26. Les taux de chômage indiqués représentent environ 90 % de l'ensemble de la zone OCDE et correspondent aux définitions internationales de l'OCDE. Données pour 1979: moyenne des trois premiers trimestres 1979.

Moyenne des estimations disponibles en février 1980.

étude économique de l'OCDE sur l'Autriche, Février 1980.

estimation propre sur la base des résultats disponibles jusqu'à et y compris février 1980 sur la croissance du PNB/PIS des pays membres en 1979.

de deux trimestres environ se produirait dès le milieu de 1980 dans la zone OCDE; en d'autres termes, il a admis que les facteurs négatifs décrits ci-dessus s'imposeraient au second trimestre.

Dès le deuxième trimestre 1980 au plus tard, la *formation des stocks ne devrait plus stimuler la croissance*. On admettra également que la *propension moyenne à épargner des ménages privés augmentera à nouveau*, ou en tout cas ne se réduira pas encore plus. Il apparaît peu probable que l'exemple de la Suisse où la propension moyenne à épargner s'est durablement réduite pendant plusieurs années consécutives se reproduise dans d'autres pays. Comme les investissements nécessaires pour économiser l'énergie ne pourront pas subir les tendances récessives, *l'hypothèse d'une récession relativement faible*, qui sera à nouveau suivie dès le tournant d'année 1980/81 par une reprise vraisemblablement peu marquée, est la plus plausible.

- 40 Dans le spectre des prévisions disponibles, la propre évaluation du Groupe d'experts se situe approximativement au centre avec une croissance réelle de 0,5 % et un taux d'inflation de 10 %. L'ampleur des efforts de défense consécutifs à la crise afghane mentionnés ci-dessus ne sera pas suffisante pour pouvoir en attendre une incidence accélératrice sur la production cette année déjà. Ces effets pourraient tout de même se manifester en 1981, tout au moins par une réduction de la probabilité de manifestation du scénario pessimiste d'une récession qui se prolonge jusqu'au milieu de 1981. Pour 1981, le Groupe d'experts est *modérément optimiste*, compte tenu du développement économique probable des principaux partenaires commerciaux de la Suisse.
- 41 En ce qui concerne chaque pays particulier, on peut brièvement émettre les remarques suivantes:

République fédérale d'Allemagne

Sans un gonflement considérable des stocks, la croissance 1979 n'aurait pas atteint 4,4 %, mais 3 %. Le retournement dans la

politique des stocks consécutif à l'évolution conjoncturelle attendue devrait influencer négativement la conjoncture en 1980. Une diminution d'environ un point de pour-cent de la consommation privée est vraisemblable compte tenu des pertes de revenu réel dues à la hausse du prix du pétrole. Malgré le ralentissement de la croissance, l'expansion des investissements en capital fixe devrait être la plus forte de toutes les autres nations industrialisées de l'Europe. L'écart conjoncturel favorable à la République fédérale d'Allemagne qui va en résulter devrait se traduire par une accélération des importations par rapport aux exportations, de sorte que les relations économiques extérieures influenceront la croissance de façon négative.

Aucun effet expansif ne doit plus être attendu des politiques monétaire et budgétaire. Les programmes d'allégements fiscaux n'entrent pas en discussion avant 1981. A cause de l'effet de base seulement, le taux d'inflation 1980 sera plus élevé que celui de 1979.

#### France

La croissance attendue pour 1980 est du même ordre de grandeur que celle de la République fédérale d'Allemagne. Par rapport à 1979, les investissements ne seront semble-t-il que faiblement augmentés. En revanche, la consommation privée pourrait soutenir la conjoncture, même si sa croissance se fixera environ un point de pour-cent en dessous de 1979 en raison du prix du pétrole. La capacité concurrentielle de l'économie française semble s'améliorer, si bien que le commerce extérieur devrait avoir un effet stimulant. La hausse des prix du pétrole compromettra, en 1980 en tout cas, les efforts engagés par le Gouvernement pour maintenir le taux d'inflation au-dessous de 10 %.

#### Italie

Après deux années de faible croissance, l'économie italienne a, avec une expansion réelle de 5 %, presque atteint le résultat supérieur à la moyenne de 1976. Même si une conjoncture pessimiste

prévoit pour le moment encore une croissance de 1 % pour 1980, la contraction absolue du produit national brut au quatrième trimestre 1980 devrait être relativement marquée. La faible augmentation des investissements en capital fixe cache une conjoncture comparativement bonne des investissements industriels, qui s'était très nettement amorcée en 1979.

La hausse des prix du pétrole et les adaptations de salaires consécutives - qui sont institutionnalisées en Italie - ont à nouveau réduit à néant les succès relatifs remportés sur le front de l'inflation. Le taux de renchérissement supérieur à 18 % de 1977 pourrait à nouveau être atteint.

#### Etats-Unis

La récession annoncée par plusieurs prévisions dès le milieu de l'an dernier ne s'est pas encore produite, bien que la production d'automobiles et la construction de logements connaissent un "moins" très net par rapport à l'année précédente. En tant que "perspective de concensus", on peut s'attendre à une récession modérée et relativement courte au cours de l'année 1980. Il est cependant difficile de trouver une base sûre compte tenu des révisions permanentes. Le taux d'inflation 1979 a été, avec 11,4 %, beaucoup plus élevé que cela avait été prévu une année auparavant. L'espoir d'une diminution du renchérissement devient de plus en plus maigre, malgré la politique monétaire restrictive et d'autres mesures.

#### Royaume-Uni

Les politiques monétaire et budgétaire extrêmement restrictives du Gouvernement Thatcher marqueront l'économie britannique en 1980. Dans les prévisions les plus pessimistes, on s'attend à un recul du produit intérieur brut de 2,5 %, voire de 3,5 %. Le Royaume-Uni est la seule grande nation de l'Europe de l'Ouest qui s'attende à un recul des investissements en capital fixe (jusqu'à - 5 %). Une stagnation de la consommation s'avère encore une prévision optimiste.

Des taux d'inflation à un chiffre appartiennent déjà au passé depuis 1979. On prévoit pour 1980 une augmentation du taux de renchérissement de 4 points de pour-cent par rapport à l'année précédente, ce qui portera ce dernier à 18 % environ.

- 42 Bien que la dévaluation du franc suisse intervenue depuis octobre 1978 ait à nouveau renforcé la capacité concurrentielle de l'économie suisse, l'expansion de l'industrie d'exportation en 1980 sera à nouveau limitée, dans la seconde moitié de l'année en tout cas, par l'évolution défavorable des économies des principaux partenaires commerciaux. Les marchés potentiels déterminant pour les chances d'exportation devraient cependant se développer un peu mieux que le produit intérieur brut de la zone OCDE, car les pays de l'Europe de l'Ouest à croissance relativement forte, et en particulier la République fédérale d'Allemagne, ont plus d'importance pour la Suisse que les Etats-Unis.

#### IV Vue d'ensemble et appréciation de 7 prévisions pour la Suisse en 1980

Dans l'accomplissement de son mandat, le Groupe d'experts s'est limité aux prévisions qui formulent de manière explicite au moins le produit national ou intérieur brut réel et ses différents composants, ainsi que les suppositions sur lesquelles elles sont fondées. En conséquence, de simples perspectives de tendance, sans données numériques, ainsi que des pronostics chiffrés, limités au produit national ou au taux d'inflation, n'ont pas été pris en considération. La liste des instances de prévision qui ont été envisagées se situe dans les explications du tableau synoptique (tableau 4). Bien qu'elles aient été partiellement publiées ou présentées dans les médias, le Groupe d'experts est conscient de n'avoir pas retenu dans son analyse, en raison de cette limitation, des prévisions parfois très optimistes qui émanent des milieux économiques, et qui ont été établies sur la base d'une évolution très favorable des affaires dans un passé récent.

Tableau 4 Perspectives économiques 1980

Variations par rapport à l'année précédente en %

	WIF EPFZ Sept./ Nov. 79 (1)	SBS Sept./ Nov. 79 (2)	AFW Déc. 79 (3)	OCDE Déc. 79 (4)	CREA Jan. 80 (5)	Mattel HEC Févr. 80 (6)	IAWF Bâle Févr. 80 (7)
<u>Données de la comptabilité nationale aux prix de 1970</u>							
Consommation privée	1,2	1,6	1,5	1,0	0,2	1,5	0,9
Dépenses courantes de l'Etat	1,0*	1,0	1,0	1,25	1,0*	1,5*	1,0*
Formation de capital fixe	1,5	2,9	4,4	4,0	6,7	6,3	4,3
Constructions, total	0,4	2,3	3,5		6,2	5,7	3,4
Travaux publics	1,0*					0,0*	0,0*
Bâtiment	0,0						6,8
Constructions industrielles et commerciales	0,0						4,5
Autres constructions	0,0						0,0*
Matériel	3,6	3,9	6,0		7,4	7,4	5,9
Variations des stocks en milliard de fr.s. aux prix de 1970 <sup>a</sup>	0*	0,6	0,2		0,4	0,3	0,3*
Exportations	1,0	4,4	2,0		0,9	0,1	1,7
Biens	1,6		3,0	4,5	1,9		2,2
Services	-1,7		-2,4		-3,9		-0,5
Importations	1,5	4,9	3,4		3,0	3,1	3,4
Biens	1,6		4,0	4,5	3,8		3,5
Services	1,3		-1,9		-4,2		3,1
Produit intérieur brut	0,75		1,5		1,1		1,0
Produit national brut		1,7	1,4	2,0	1,0	1,7	0,9
<u>Marché du travail</u>							
Population active occupée/emploi	0,05	-0,2	0,2		0,3	0,5	-0,2
Productivité du travail	0,8	1,9	1,3		0,8	1,2	1,2
Revenu du travail par personne occupée (nominal)	4,6	4,3			5,6		4,9
<u>Prix</u>							
Consommation privée	3,7	4,3	4,0	3,5	5,5	4,2	4,1
Constructions	4,1	2,4	6,5		5,8	5,6	6,3
Matériel			4,0		9,0		4,6
Exportations		3,0	3,2		3,6	2,5	4,0
Biens	2,4		3,0				3,6
Services	3,9		4,5				6,1
Importations		3,0	4,9		8,6	4,0*	6,4
Biens	5,0*		5,0				6,5
Produit intérieur brut			3,8	3,0	3,7	3,8	4,0

Tableau 4, suite

	WIF EPFZ Sept./ Nov. 79 (1)	SBS Sept./ Nov. 79 (2)	AfW Déc. 79 (3)	OCDE Déc. 79 (4)	CREA Jan. 80 (5)	Mattel HEC Févr. 80 (6)	IAWF Bâle Févr. 80 (7)
<u>Secteur monétaire</u>							
Base monétaire						4,0*	4,1
Base monétaire M <sub>1</sub>					4,0*	4,4	3,9
Tendement des obligations de la Confédération en %		3,8			4,0	4,3	3,7
Taux de réévaluation du Fr.s. pondéré par les ex- portations (BNS)	5,0*		3,0-4,0		3,6	3,0*	
Taux de réévaluation du Fr.s. pondéré par les ex- portations (5 plus impor- tants partenaires commer- ciaux et Japon)							-0,2
Taux de réévaluation du Fr.s. par rapport au US\$					8,0*		5,0*
<u>Situation économique mon- étaire</u>							
Produit national brut/Pro- duit intérieur brut de la zone OCDE	1,0*	0,5*b	1,0-1,5	1,0	-0,3*	1,0*	0,5* <sup>e</sup>
Taux d'inflation dans la zone OCDE (prix à la con- sommation et déflateur de la consommation privée)	10,0*	9,0-9,5*b	8,0-10,0	9,25	9,1*c	8,0-9,0 <sup>d</sup>	10,0* <sup>e</sup>

\* = variables exogènes du modèle

Notes

- 1 Y compris les différences statistiques.
- 2 Estimation du Groupe de recherches économiques quantitatives sur la base des prévisions de la SBS pour les Etats-Unis, le Japon, le Canada et les pays importants de l'Europe de l'Ouest de septembre 1979.
- 3 Déflateur du PNB/PIB de l'OCDE.
- 4 Pour HEC, le niveau des prix étrangers entre indirectement dans le modèle par la variable exogène "Prix suisses à l'importation". Il est admis dans les explications que les taux d'inflation étrangers en 1980 diminueront à nouveau par rapport à 1979. Le Groupe d'experts a choisi de quantifier cette appréciation qualitative par un "plus" de 8 % à 9 %.
- 5 Dans le modèle CH-III, ce n'est pas le PIB de l'OCDE qui est utilisé comme variable exogène mais l'indice de la production industrielle des Etats-Unis, du Japon, de la RFA, de la France, de l'Italie et du Royaume-Uni, pondéré par leur part aux exportations de la Suisse. Le Groupe de recherches économiques quantitatives a, pour cette présentation, transformé cette supposition en une hypothèse correspondante pour le PIB de l'OCDE. La même remarque vaut pour la supposition relative aux prix à la consommation de l'OCDE, qui a été dérivée pour cette vue d'ensemble par le Groupe de son hypothèse sur les prix à l'exportation des marchandises des principaux partenaires commerciaux de la Suisse.

Les explications (1) à (7) figurent à la page suivante.

## Explications

- (1) WIF/EFPZ: Institut de Recherches Economiques de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich  
L'estimation retenue dans le tableau est la variante "pessimiste" (croissance de 1 % dans la zone OCDE pour 1980) qui a été calculée par E. Spörndli à l'aide du modèle SWISS 5.2 et présentée au colloque de la Société suisse de Recherches conjoncturelles du 8.11.79 comme la plus vraisemblable.  
Voir: Spörndli, E., Konjunkturprognose 1980 für die Schweiz anhand des Modells SWISS 5.2 und einige Plausibilitätsbetrachtungen, in: Konjunktur, Analysen und Prognosen, Sonderbericht Nr. 140, Novembre 1979, p. 37 ss.
- (2) SBS: Société de Banque Suisse, Division économique, Bâle  
Les prévisions présentées ici ont été établies en septembre 1979 à l'aide d'un modèle élaboré par A. Zanoni, et présentées à une conférence de la SBS sur les perspectives économiques en novembre 1979.
- (3) AfW: Groupe des prévisions économiques (Arbeitsgruppe für Wirtschaftsprognosen)  
Les prévisions du Groupe de travail de l'Administration fédérale ont été publiées en décembre 1979 dans le No 12 du "Wirtschaftsspiegel". Les suppositions relatives à l'évolution de l'économie mondiale sur lesquelles le Groupe s'est fondé se trouvent dans le No 1 (janvier 1980) du "Wirtschaftsspiegel".
- (4) OCDE: Organisation de coopération et de développement économique, Paris  
Les prévisions conjoncturelles de la Suisse se trouvent dans les Perspectives économiques de l'OCDE No 26, décembre 1979, p. 117 et 122.  
Les prévisions parues dans les Perspectives économiques de l'OCDE ont été élaborées avant la hausse des prix pétroliers décidée à Caracas. Le postulat d'une croissance du PIB de la zone OCDE de 1 %, également retenu pour les perspectives de la Suisse, a été entre-temps révisé par l'OCDE. Dans une première estimation publiée par l'OCDE à la mi-février (voir Le Monde du 20.2.80), la croissance du PIB de la zone OCDE était tombée à 0 %. Quelques jours plus tard, l'OCDE s'est vue contrainte de corriger sa prévision du PIB de l'OCDE de 0,5 point vers le haut parce que la production économique globale s'est avérée plus importante que prévu durant la période novembre 1979 - janvier 1980 (voir par exemple International Herald Tribune du 28.2.80). Malgré tout, une prévision de l'OCDE pour la Suisse qui serait établie en mars 1980 donnerait vraisemblablement un résultat plus pessimiste que celle de décembre 1979, sous réserve que dans l'appréciation de la situation aucun autre facteur ne se soit amélioré.
- (5) CREA: Centre de Recherches Economiques Appliquées, Lausanne  
Sous la direction du Professeur J.-Ch. Lambelet, le CREA a établi des prévisions pour la Suisse avec son modèle 'Créa 80' qu'il a rendues publiques le 20.1.80.  
Voir CREA, Perspectives Economiques, I. Pour la Suisse en 1980-1985 (Jean-Christian Lambelet avec la collaboration de Tiziano Brianza), II. Pour la RFA en 1980-1981 (Philippe Fontana).
- (6) Mattei HEC: Université de Lausanne Ecole des HEC (Prof. A. Mattei)  
Le Professeur Mattei a établi ses prévisions à l'aide d'une version révisée de son modèle et les a publiées en février 1980. Voir A. Mattei, Prévisions économétriques pour 1980, Université de Lausanne - Ecole des HEC.
- (7) IAWF Bâle: Groupe de recherches économiques quantitatives de l'Institut de recherches économiques appliquées de l'Université de Bâle  
Les prévisions du Groupe ont été élaborées par C. Koellreuter à l'aide du modèle CH-III développé et estimé par C. Ditzler, C. Koellreuter et P. Kugler. En février 1980, un document interne a été établi sur le modèle et sur les prévisions; il peut être obtenu sur demande.

- 43 Les méthodes utilisées par les pronostiqueurs ont été brièvement décrites dans le chapitre II. Le Groupe d'experts disposait d'une description de tous les modèles utilisés, à l'exception de celui de SBS. Les publications, citées en annexe du tableau 4, contiennent les références à la littérature.

Sans doute aurait-il été intéressant pour les quatre modèles économétriques accessibles, et en collaboration avec les équipes de prévision concernées (SWISS 5.2 de WIF/EPFZ, "Créa 80" de CREA, modèle Mattei de HEC et CH-III de IAWF/Bâle), d'examiner si les divergences dans les résultats des prévisions proviennent de *structures différentes des modèles eux-mêmes, d'écart dans les données statistiques de base ou de différences dans les suppositions sur l'évolution des données exogènes*, c'est-à-dire des données qui ne sont pas expliquées par les modèles eux-mêmes. Faute de temps, ce projet n'a pas pu être réalisé.

- 44 Cependant, on s'est efforcé de déterminer si les divergences dans les résultats des prévisions sont dues plutôt à des suppositions différentes relatives aux conditions-cadre de l'économie mondiale et sur les effets de la politique monétaire et budgétaire, ou d'avantage à des hypothèses différentes sur le comportement des consommateurs et des investisseurs. Cette analyse a naturellement été effectuée sans recours aux modèles. Les résultats des 7 prévisions qui figurent dans le tableau 4 sont discutés et comparés ci-dessous, composant après composant.

Le Groupe d'experts a recouru pour ses propres prévisions à la *méthode des composants*. Pour chaque composant, une étude de plausibilité des prévisions disponibles a été effectuée et la consistance des résultats a été contrôlée à l'aide du modèle IAWF/Bâle.

- 45 *Les exportations de biens et services* sont tout particulièrement déterminées, à côté d'autres facteurs, par le développement économique chez les partenaires commerciaux et par les rapports de prix, compte tenu des fluctuations des cours de change. Il ressort directement ou indirectement de toutes les prévisions qu'il

faut s'attendre, en 1980, à une nouvelle, mais sans doute peu importante, dévaluation réelle du franc. Comme diverses études empiriques signalent que l'élasticité-prix de la demande étrangère de marchandises suisses est relativement faible, il n'est pas possible d'expliquer des divergences dans les prévisions d'exportations principalement par des suppositions divergentes relatives à la capacité concurrentielle de l'industrie suisse d'exportation. Si les hypothèses des diverses prévisions sur le taux de dévaluation réel s'éparpillent au maximum de deux points de pour-cent, et si les élasticités-prix implicites des exportations diffèrent au maximum de 0,5; l'écart maximal devrait, toute chose égale d'ailleurs, se monter à un point de pour-cent. Lors de l'appréciation des prévisions d'exportations, toute l'attention doit en conséquence se concentrer sur l'évolution économique conjecturée pour la zone OCDE. Sur ce point, la dispersion des hypothèses est considérable puisqu'elles oscillent entre un taux de croissance négatif et un taux positif de 1,5 %. Cependant, si l'on retient que les hausses du prix du pétrole avant et après Caracas n'avaient pas encore été prises en considération dans quatre prévisions, et si l'on évalue l'effet de Caracas conformément aux estimations de l'OCDE de février 1980, c'est-à-dire par une diminution d'un demi-point de pour-cent de la croissance 1980 de la zone OCDE, la nouvelle fourchette se situe entre - 0,3 % (CREA) et + 1 % (HEC).

- 46 Compte tenu des dernières hausses du prix du pétrole, quatre prévisions sont à l'unisson avec celle du Groupe d'experts qui, comme cela a été exposé précédemment, s'attend à une croissance du produit intérieur brut de l'OCDE de 0,5 %. En revanche, le pronostic HEC semble trop optimiste, alors que ceux de SBS et CREA seraient quant à eux trop pessimistes. La quasi-stagnation des prévisions d'exportations de HEC est particulièrement étonnante compte tenu du postulat relativement optimiste qui est encore émis sur la croissance des principaux partenaires commerciaux, après correction pour "l'effet de Caracas". En revanche, les taux de croissance élevés des exportations (4 % à 5 %), pro-

nostiqués par l'OCDE et SBS, sont déconcertants.

Si l'on concède une certaine dispersion eu égard à l'influence de la dévaluation réelle et aux élasticités-prix, les prévisions des exportations de WIF, CREA et IAWF peuvent être considérées comme compatibles avec leurs postulats sur la croissance économique dans la zone OCDE. Après examen de tous les facteurs connus au début du mois de mars, le Groupe d'experts considère comme le plus plausible une *croissance des exportations suisses de 1 % à 2 % en termes réels*.

- 7 Tous les modèles économétriques de prévision passés en revue introduisent une variable exogène pour l'évolution de la *consommation de l'Etat et des assurances sociales*. Selon les définitions de la comptabilité nationale, celles-ci comprennent les dépenses courantes nettes, c'est-à-dire après déduction du produit de ventes éventuelles, de personnel, d'entretien et de réparation et les autres dépenses administratives (fournitures, loyer, chauffage, nettoyage etc.), ainsi que l'ensemble des dépenses militaires, des organismes publics (Confédération, cantons, communes), à l'exclusion des entreprises publiques. On suppose habituellement que ces dépenses sont le fruit de décisions délibérées des autorités et qu'elles ne dépendent pas suffisamment des autres grandeurs économiques pour que l'on retienne une relation fonctionnelle qui les rendrait endogènes.

Remarquons que diverses analyses montrent que ces dépenses tendent tout de même à répondre à certains comportements économiques relativement stables qui devraient pouvoir être mieux cernés par des recherches plus approfondies et, à l'avenir, elles aussi endogénéisées dans les modèles.

- 8 Dans l'état actuel des connaissances, l'estimation de l'évolution probable de ce poste doit encore être dérivée d'un certain nombre de facteurs tirés principalement des budgets des collectivités publiques et des hypothèses qui ont servi à leur élaboration. Le budget 1980 de la Confédération de même que l'enquête

que le Groupe d'experts a effectuée en décembre 1979 en collaboration avec l'Administration fédérale des finances sur les budgets des cantons et des villes de plus de 20 000 habitants, qui procèdent à 35 % des dépenses des communes, font ressortir une *croissance des dépenses de consommation de l'Etat de l'ordre de 5 % à 6 %* par rapport au budget 1979. Les dépenses de personnel, qui forment le 60 % de ces dépenses, devraient quant à elles augmenter de quelque 7 % alors que la croissance des achats de biens et services pourrait se monter à 4 % environ.

- 49 Pour déterminer l'évolution à *prix constants* recherchée, les données budgétaires doivent encore être déflatées par le taux de renchérissement probable propre à ces deux composants. Cette opération est particulièrement délicate cette année. Si le taux de renchérissement - calculé sur la base d'une comparaison annuelle de l'indice des prix à la consommation - devait se maintenir en 1980 au-dessus de 4 %, il ressort du budget de la Confédération et de notre enquête que celui-ci a été sous-estimé lors de l'élaboration des budgets au courant de 1979, et ceci tout particulièrement pour les dépenses de personnel. Théoriquement, cette situation pourrait inciter les autorités à tenter de restreindre les dépenses pour honorer les budgets ou bien, au contraire, les contraindre à accepter ces dépassements de crédits en cours d'année, ce qui signifierait que les budgets sont respectés en termes réels. L'expérience montre que la seconde alternative est beaucoup plus vraisemblable. La raison principale en est la part dominante des dépenses de personnel, qui ne peuvent pas être compressées à court terme sans recours à des réductions de personnel ou par un renoncement à la pleine compensation du renchérissement, deux mesures auxquelles les autorités ne songent pas à recourir dans les circonstances actuelles.
- 50 En conséquence, si l'on peut admettre que les achats de biens et services devraient demeurer stables en termes réels par rapport à 1979, les *dépenses de personnel* pourraient quant à elles, compte tenu de la compensation du renchérissement prévue pour

l'élaboration du budget (environ 4,5 % en moyenne), *augmenter approximativement de 2,5 %*. L'examen direct des facteurs qui contribuent à l'expansion de la masse de salaires réels semble confirmer cette estimation. En effet, les cantons et les villes envisagent une augmentation de l'effectif de leur personnel de 1,5 % à 2 %. La Confédération, même si elle maintient le principe du blocage du personnel, tend à pourvoir plus systématiquement encore qu'auparavant chaque poste prévu au budget et connaît une amélioration du profil de qualification de son personnel. Enfin, le jeu des annuités d'ancienneté et des promotions entraîne une augmentation réelle des salaires de l'ordre de 0,5 %. Si l'on admet, faute d'autres indications, que la consommation des assurances sociales - par ailleurs d'importance mineure - évolue parallèlement à celle de l'Etat, cette réflexion permet d'avancer que la *croissance réelle de 1 % des dépenses de consommation* de l'Etat et des assurances sociales qui a été retenue par la majorité des prévisions devrait s'avérer un minimum et que celle-ci *pourrait aussi s'élever jusqu'à 1,5 %*.

- 1 Deux prévisions, WIF/EPFZ et IAWF/Bâle, recourent à une variable exogène pour le développement probable des *investissements de construction de l'ensemble des ménages publics*, à l'exclusion des entreprises publiques et des dépenses militaires. Le budget de la Confédération et notre enquête sur les budgets des cantons et villes de plus de 20 000 habitants font ressortir, pour 1980, une stabilisation de ceux-ci au niveau du budget 1979. Pour tirer de cette indication une estimation de l'évolution probable des investissements de construction à prix constants, il faut tenir compte de deux éléments. D'une part, comme plus de la moitié des collectivités touchées par notre enquête ont répondu avoir tenu compte d'un renchérissement de la construction de 4 % à 5 % en moyenne, il appert que le volume de construction devrait diminuer de quelques pour-cents. Si le renchérissement s'avérait plus prononcé que prévu, il est cependant possible d'admettre, comme pour les dépenses de personnel, qu'il sera surtout répercuté sur le budget sous la forme de crédits supplé-

mentaires. D'autre part, il est connu que le degré de réalisation en cours d'année des investissements budgétés varie selon les circonstances économiques et politiques. Il est cependant impossible de prévoir maintenant si l'augmentation du taux de réalisation que l'enquête fait ressortir pour 1979 par rapport à 1978 se poursuivra encore en 1980, ce qui aurait pour effet de compenser partiellement la diminution de volume mentionnée ci-dessus. Sur la base de ces maigres indices, une *légère diminution* (de l'ordre de 2 %) du volume des investissements publics de construction semble plus vraisemblable au Groupe d'experts que la stabilité ou la croissance de 1 % prévue par les modèles susmentionnés.

52 Sur la base de cette réflexion le Groupe d'experts en conclut que la *consommation publique réelle devrait augmenter en 1980 de 1 % à 1,5 %*. A relever à ce propos que le problème fondamental de l'élimination de l'influence des prix a été mentionné dans le chapitre I. La tendance à la baisse des constructions publiques se maintient et une baisse réelle jusqu'à 2 % est dans l'ordre du possible. Aucune des prévisions comparées ici ne se situe en dehors de cette fourchette en ce qui concerne la somme de ces éléments. Là où les constructions publiques sont spécialement mentionnées, un taux de croissance plus faible pour l'un est compensé par un taux plus élevé pour l'autre. Le chapitre VI fournit encore une analyse générale et détaillée des ménages publics.

53 Les erreurs de prévision considérables relevées dans le chapitre I pour 1979 requièrent une attention toute particulière pour les *investissements de construction*. Il a déjà été exposé ci-dessus qu'aucune impulsion positive ne doit être attendue des constructions publiques qui formaient tout de même 40 % du total des constructions en 1978/79. La construction privée de logements demeurera encore l'élément moteur.

Les autorisations de construire et d'autres indicateurs sont

encore à la hausse si bien que l'on peut compter, en 1980, sur une nouvelle augmentation des *investissements de construction de logements*. L'évolution sur le marché monétaire et financier devrait pourtant avoir une influence négative. Si les taux d'intérêt accordés pour des placements non hypothécaires à long terme devaient continuer à augmenter, les crédits hypothécaires perdraient bientôt de leur intérêt pour les banques. Cette position résiduelle de la construction de logements a déjà été traitée dans le dernier rapport.

Cependant, une nouvelle expansion de même ampleur qu'en 1979 n'est pas seulement limitée par son côté financier. Le chapitre I a montré que les taux d'expansion élevés, enregistrés en 1979, ont été réalisés avec un emploi pratiquement constant. Les capacités limitées de l'industrie de la construction, en particulier le manque d'ouvriers spécialisés qualifiés, devraient conduire à une réduction du taux de croissance réalisé en 1979 de moitié environ. La meilleure utilisation des capacités, les perspectives de ventes à nouveau favorables, ainsi que les conséquences de la hausse du prix réel de l'énergie rendent vraisemblable une *nouvelle augmentation des constructions industrielles et commerciales*.

Après un examen attentif de tous les arguments, le Groupe d'experts considère une *augmentation des investissements de construction* de 3 % à 4 % en 1980 comme la plus probable.

AfW et IAWF se situent sur la même ligne tandis que SBS se trouve, avec une croissance de 2,4 %, légèrement en dessous. En revanche, le Groupe d'experts ne peut pas partager le pessimisme de WIF (augmentation de 0,4 % seulement), ni l'optimisme de CREA et HEC, qui s'attendent tous les deux quasiment à une répétition des taux de croissance élevés de 1979. Alors que pratiquement tous les indicateurs avancés réfutent l'hypothèse de stagnation de l'institut zurichois, l'optimisme des instituts lausannois est mis en cause par les restrictions réelles (limites de capa-

cités) et financières décrites ci-dessus.

Les investissements en matériel connaissent à nouveau depuis trois années des taux de croissance remarquables. Même si les perspectives de ventes se dégradent vraisemblablement à nouveau en 1980, les facteurs positifs d'ordre technologique et de coûts auront encore suffisamment de poids: vieillissement du capital productif durant les années à propension à investir extrêmement basse, avance de nouvelles technologies et nécessité d'économiser l'énergie. De l'avis du Groupe d'experts, une expansion des investissements en matériel de 5 % à 6 % semble parfaitement plausible.

AWP et IAWP/Bâle se situent dans cette fourchette, alors que les instituts lausannois sont, avec 7 %, un peu plus optimistes, tandis que WIF et SBS, avec des taux entre 3 % et 4 %, sont un peu plus pessimistes.

Par agrégation des différents composants des investissements, le Groupe d'experts obtient une croissance de la formation brute de capital fixe supérieure à 4 %. Le rapport 1978/79 a démontré comment la quote-part des investissements suisses (part de la formation brute de capital fixe au produit intérieur brut) est tombée de la position de tête au sein des pays de l'OCDE à une position dans le peloton de queue. Selon les estimations 1980, cette quote-part attendrait à nouveau tout de même 24 %. Ce résultat est encore loin des hauteurs records d'alors, qui étaient toutefois le fruit des exagérations propres à un boom de la construction.

Les difficultés statistiques particulières de l'estimation des variations de stocks ont déjà été traitées. Tous les signes démontrant qu'en Suisse, contrairement à la République fédérale d'Allemagne, aucun gonflement massif des stocks ne s'est produit en 1979. Si la conjoncture 1980 s'annonce plus mauvaise, il ne faut cependant pas s'attendre à des réductions de stocks qui influenceraient négativement la croissance.

Une nouvelle augmentation des stocks de l'ordre de grandeur de 200 à 400 millions (aux prix de 1970) apparaît au Groupe d'experts comme une estimation plausible. AfW, CREA, HEC et IAWF aboutissent à un résultat similaire. En revanche, l'OCDE se situe, avec 600 millions, au-dessus, tandis que WIF prévoit une stagnation, ce qui est trop pessimiste aux yeux du Groupe d'experts.

Dans ses précédents rapports, le Groupe d'experts a déjà traité les problèmes généraux de l'estimation de la *consommation privée*, le composant quantitativement le plus important. Les augmentations nominales de salaires prévisibles pour 1980 atteindront juste la marque des 5 % en raison de la compensation du renchérissement qui devrait être, selon toute vraisemblance, assez systématiquement entièrement accordée. Eu égard à une conjoncture qui s'affaiblit, l'emploi devrait approximativement se stabiliser, de telle sorte que l'augmentation du revenu brut du travail devrait également se fixer à 5 %. En outre, 1980 devrait être, malgré la réduction de l'escompte, une année de forte rentrée de l'impôt de défense nationale, alors que les allègements fiscaux accordés au niveau des cantons et communes devraient déjà être opératoires. C'est pourquoi il y a de bonnes raisons pour retenir aussi une augmentation de 5 % pour le revenu disponible des ménages. Si l'on admet encore un taux d'inflation quelque peu supérieur à 4 %, cela donne une *augmentation du revenu disponible réel de juste 1 %*. Compte tenu des taux d'inflation accrus et de la conjoncture qui se dégrade à nouveau, la propension moyenne à épargner - qui est déjà très faible (environ 3,5 % en 1979), comparativement à d'autres périodes et à la situation à l'étranger - ne pourra guère encore diminuer. Enfin, l'influence nette qui résultera du secteur des biens de consommation durables est difficile à apprécier car on y remarque aussi bien des tendances à la hausse liées à l'augmentation de la construction de logements (appareils ménagers, mobilier) que des signes de saturation pour d'autres produits.

Le Groupe d'experts en a conclu que la consommation privée devrait *augmenter en 1980 de 1 % environ en termes réels*. WIF, IAWF et l'OCDE arrivent au même résultat. AfW, HEC et SBS s'attendent au contraire à des taux de croissance de 1,5 % et plus, alors que CREA, avec seulement 0,2 %, juge l'augmentation de la consommation de façon très pessimiste. Le Groupe d'experts est cependant conscient que des écarts, même insignifiants, dans les suppositions relatives au développement de l'emploi, des salaires, des impôts, de l'inflation et de la propension moyenne à épargner peuvent expliquer les déviations des résultats des prévisions relevées ici, en particulier si les erreurs se cumulent.

- 58 L'avantage des prix perçus en 1978 surtout par les fournisseurs étrangers en Suisse, en raison de la situation sur le marché des changes, a certes pratiquement complètement disparu au cours de l'année dernière, mais aura pourtant encore des effets en 1980. Malgré le tassement conjoncturel, il faut bien compter encore sur une *nouvelle augmentation des importations de 3 %*. Telles sont également les projections de AfW, CREA, HEC et IAWF. Que WIF se situe nettement en dessous avec 1,5 % s'explique clairement par son évaluation pessimiste du taux de croissance global qui, avec 0,75 % est la plus basse des 7 variantes; la période très précoce d'élaboration de cette prévision doit être rappelée à ce propos. La croissance des importations de 4,9 % prévue par SBS semble au contraire trop rapide.
- 59 L'évolution probable attendue par le Groupe d'experts pour les principaux facteurs de demande donne pour 1980 une *croissance réelle du produit intérieur brut de 1 %*. Alors que les consommations privées et publiques croissent à ce rythme, *l'expansion au-dessus de la moyenne des investissements en capital fixe (plus de 4 %) est neutralisée par l'augmentation prévisible de l'excédent d'importation*. Ainsi, la croissance devrait être en 1980 supérieure à 1979, à condition toutefois que les dernières données provisoires de la comptabilité nationale pour 1979 ne soient pas entâchées d'erreurs trop

importantes. Des doutes ont été émis à ce sujet dans le chapitre I.

En l'absence de données trimestrielles des comptes nationaux, seules des conjectures peuvent être émises sur le déroulement trimestriel. On peut cependant partir du principe qu'en 1979 le produit intérieur brut, corrigé des influences saisonnières n'a enregistré que des taux de croissance positifs par rapport aux trimestres précédents. C'est pourquoi, sans pouvoir pour autant le documenter, l'amélioration du résultat annuel attendu pour 1980 pourrait être expliqué par un effet d'entraînement positif issu de l'année 1979. Cela signifierait cependant qu'il faut s'attendre, dès le milieu de 1980, à des taux de croissance trimestriels nuls, voire même négatifs, du produit intérieur brut.

- 60 Une croissance réelle de l'ordre de grandeur de 1 % est également prévue par WIF (0,75 %), CREA (1,1 %) et IAWF (1 %). Il faut cependant insister sur le fait que ces trois prévisions présentent des divergences très nettes au niveau des composants, ce qui implique en d'autres termes que les variations structurelles sont perçues de manière différente. En tenant compte des dernières hausses du prix du pétrole, AfW s'accorderait vraisemblablement aussi avec cette tendance. Quant à l'OCDE, SBS et HEC, ils voient l'avenir de manière plus optimiste avec plus de 1,5 % de croissance.

Si l'on compare la fourchette des 7 prévisions, qui s'espace entre 0,75 % et 1,7 %, avec les perspectives euphoriques des milieux économiques selon lesquels des taux de croissance jusqu'à 4 % seraient dans l'ordre du possible, cette dispersion est relativement modeste.

- 61 Après avoir atteint plus de 2 % en 1976 et 1977, l'augmentation des salaires bruts (revenu du travail brut nominal par personne active déflaté par l'indice des prix du PIB) s'est réduite à 1 % par année en 1978 et 1979. Un taux équivalent est à attendre pour 1980. La tendance à un renchérissement réel du facteur

travail semble s'être atténuée en conséquence. Ce fait avait été avancé dans le chapitre I comme un des arguments explicatifs de l'affaiblissement de l'incitation économique à introduire le progrès technologique en vue d'économiser le travail, et par conséquent du ralentissement des progrès de la productivité du travail. Conformément à l'évolution des prix relatifs, la productivité a encore augmenté de 2,5 % au cours des années 1976 et 1977 alors qu'elle a pratiquement stagné au cours des années 1978 et 1979. Comme cela a été mentionné précédemment, ce résultat ne vaut pas pour la productivité de l'heure.

Après examen des facteurs positifs et négatifs mentionnés dans le chapitre I, le Groupe d'experts s'attend à une croissance de la productivité du travail de l'ordre de grandeur de 1 % en 1980. A l'exception de SBS (augmentation de 1,9 %), toutes les autres prévisions oscillent entre 0,8 % et 1,3 % de croissance pour 1980.

62 *La demande de travail prévisible* ressort, par simple calcul arithmétique, des prévisions de croissance et de productivité. L'écart entre les prévisions envisagées s'échelonne de - 0,2 % jusqu'à + 0,5 %. Le Groupe d'experts incline, sur la base de ses perspectives de croissance et de productivité (plus 1 % chacune), vers une stagnation de la demande globale de personnes actives. Si le taux d'activité des Suisses et des étrangers continue encore, comme cela a été mis en évidence dans le chapitre I, à s'adapter d'une manière aussi souple à la situation conjoncturelle, le chômage enregistré statistiquement ne devrait augmenter que de façon insignifiante. A ce propos, les difficultés d'une illustration statistique du chômage, qui ne peut pas seulement se contenter de chiffres nets, mais qui doit aussi considérer le coût social d'une adaptation possible du taux d'activité, ont déjà été mentionnées.

63 *Les perspectives de hausse des prix* (mesurée pour la consommation privée) varient entre 3,4 % (OCDE) et 4,3 % (SBS). Le Groupe d'ex-

perts penche pour un taux d'inflation plutôt supérieur à 4 %, et le justifie de la manière suivante. Des augmentations nominales des salaires de 5 % environ et un gain de productivité de 1 % devraient engendrer une hausse des coûts salariaux unitaires d'à peu près 4 %. En outre, les prix à l'importation connaîtront un renchérissement plus marqué. Or, la réévaluation nominale, pondérée par le commerce extérieur, de 3 % à 4 % du franc ne suffira pas à réduire à 4 % la hausse, exprimée en francs suisses, des prix à l'importation: comme cela a été démontré précédemment, le renchérissement moyen des pays de l'OCDE s'élèvera en effet à 10 % environ, et la hausse, exprimée en dollars, des prix des matières premières sera nettement supérieure à 20 %. La politique monétaire restrictive et la conjoncture qui s'affaiblit limiteront en revanche les possibilités de répercussion, phénomène qui ne devrait cependant pas se faire sentir avant 1981 surtout. Comme les taux d'intérêt en hausse accéléreront la vitesse de circulation de la monnaie, une croissance économique réelle de 1 % et un taux d'inflation de 4 % semblent parfaitement compatibles avec l'objectif de croissance de la masse monétaire de la Banque nationale (croissance de 4 % de la base monétaire).

- 64 *En résumé*, les écarts des prévisions pour 1980 peuvent être qualifiés de modestes comparativement à d'autres pays de l'OCDE. Ils s'élèvent au maximum à un point pour le produit national brut et à juste deux points pour le taux d'inflation. Tant pour la croissance réelle que pour les prévisions de renchérissement, le Groupe d'experts défend une position moyenne. Par rapport aux impressions des milieux économiques, cette position s'avère déjà relativement pessimiste.

#### V Essai de prévision pour 1980/81

- 65 Une perspective pour 1981 doit se fonder sur les valeurs estimées pour 1980. Pour ce faire, le Groupe d'experts se référera à ses propres suppositions et prévisions qui sont brièvement résumées

ci-dessous:

Suppositions relatives aux conditions-cadre de l'économie mondiale:

- Produit intérieur brut moyen de l'OCDE: augmentation réelle de 0,5 %;
- Prix à la consommation moyen de l'OCDE: hausse de 10 %;
- Prix des matières-premières (y compris le pétrole) exprimés en dollars: hausse nettement au-dessus de 20 %;
- Légère récession dès le deuxième, respectivement troisième trimestre 1980; début d'une légère reprise dès le début 1981.

Suppositions relatives aux politiques monétaire et budgétaire de la Suisse:

- Base monétaire: expansion de 4 %;
- Réévaluation du franc suisse pondérée par les exportations (BNS): 3 % à 4 %;
- Consommation publique: croissance réelle de 1 % à 1,5 %;
- Investissements publics de construction: diminution réelle jusqu'à 2 %;
- Le revenu disponible réel des ménages croît approximativement au même rythme que les revenus bruts.

Produit intérieur brut et ses composants, marché du travail et prix:

- Produit intérieur brut: croissance réelle de 1 %. La croissance moyenne 1980, supérieure à celle de 1979, devrait résulter en majeure partie de la forte croissance dans la seconde moitié de 1979. Il faut s'attendre au plan du déroulement trimestriel à une stagnation, voire à un recul absolu dès le milieu de 1980;
- Consommation privée: croissance réelle de 1 %;

- Investissement en capital fixe: croissance réelle de 4 %;
- Nouvelle diminution du solde positif de la balance des revenus;
- Productivité du travail: gain de 1 %;
- Emploi: stagnation;
- Chômage enregistré: augmentation mineure (le taux d'activité s'adapte);
- Prix à la consommation: hausse de 4 %.

66 Comme il l'a exposé ci-dessus, le Groupe d'experts s'attend sur le plan de l'évolution des conditions-cadre de l'économie mondiale à une reprise de la production dès le début de 1981 qui succédera à un second semestre 1980 récessif. Une légère diminution des taux d'inflation dans la zone OCDE est dans l'ordre du possible, à condition que le prix réel du pétrole n'augmente pas de plus de 5 % et que les prix des autres matières premières augmentent environ au même rythme que les prix des produits industriels. Si l'on fait abstraction d'une éventuelle surrégulation monétaire - un danger qui existe comme avant - la croissance moyenne des pays de l'OCDE devrait à nouveau atteindre 1,5 % à 2 %. Suite au recul de la production au second semestre 1980, le taux de croissance moyen se situera cependant à environ 1,5 point de pour-cent au-dessous de la tendance à moyen terme de l'OCDE.

L'optimisme témoigné par le Groupe d'experts au sujet de l'évolution conjoncturelle dans la zone OCDE en 1981 se fonde, en plus des suppositions déjà mentionnées, sur l'évolution des prix des matières premières et de la politique monétaire, sur une appréciation relativement positive de la propension à investir des entrepreneurs, ainsi que sur la conjecture que l'effort accru de défense engagé en réaction à la crise afghane se traduira, dès le tournant d'année 1980/81, par une animation de la production.

Le taux de croissance relativement modeste de 1,5 % à 2 % du produit intérieur brut de l'OCDE serait tout de même associé, sur le plan de l'échelonnement trimestriel, à un taux d'expansion, calculé sur une base annuelle, de 3,5 % à 4 %.

- 67 Des indications plus précises sur le cours de la *politique financière des ménages publics suisses* en 1981 ne peuvent pas encore être obtenues à l'heure actuelle. Des suppositions semblent malgré tout pouvoir être émises en ce qui concerne la tendance. Les discussions relatives à la diminution, stabilisation ou extension de la taille de l'Etat devraient, dans l'actuelle constellation politique de la Suisse, se traduire par une continuation des tendances qui se sont manifestées dans le récent passé. Cela impliquerait pour 1981 un taux de croissance réel de 1 % pour la consommation publique (taux de croissance moyen des années 1977-80). L'enquête de l'Office fédéral des questions conjoncturelles et les plans financiers disponibles inclinent à considérer une *stagnation des investissements publics de construction comme la variante la plus optimiste* pour cet agrégat. Les révisions des lois fiscales au niveau cantonal et communal qui prévoient toutes des allègements fiscaux pourraient, dans le meilleur des cas, neutraliser les effets de la progression à froid, si bien que les taux de croissance du revenu disponible des ménages ne devraient pas descendre au-dessous de ceux du revenu brut (voir aussi à ce sujet le chapitre VI).
- 68 La Banque nationale n'a pas encore formulé d'objectif de croissance de la masse monétaire pour 1981. Le Groupe d'experts part donc de l'idée que la Suisse ne s'efforcera plus, contrairement à la période antérieure à octobre 1978, d'atteindre un taux d'inflation inférieur à celui de la République fédérale d'Allemagne. Un taux d'inflation d'environ 4 % semble actuellement plausible pour la RFA si bien qu'un taux de renchérissement du même ordre de grandeur doit être escompté pour la Suisse en 1981. Un objectif de croissance de la base monétaire de 4 % à 5 % serait, compte tenu d'une nouvelle augmentation de la vitesse

de circulation de la monnaie de 1 % environ, parfaitement compatible avec une croissance nominale de 5 % à 6 %, c'est-à-dire avec un taux d'inflation de 4 % et une croissance réelle de 1 % à 2 %. Cette politique tiendrait compte aussi du désir de continuer à maintenir le taux de change réel à l'intérieur d'une marge de fluctuation relativement étroite. Le Groupe d'experts admet que la Banque nationale est prête, le cas échéant, de se départir de son objectif monétaire en faveur du taux de change.

- 69 Le Groupe d'experts a demandé au Groupe de recherches économiques quantitatives de l'Institut de recherches économiques appliquées de Bâle (IAWF) d'établir, à l'aide de son modèle, les perspectives de l'économie suisse pour 1981 en tenant compte des suppositions énumérées ci-dessus relatives aux conditions-cadre de l'économie mondiale et au cours des politiques fiscale et monétaire suisses. Les principaux résultats de cette simulation sont exposés ci-dessous. Pour ne pas donner l'illusion d'une précision qui ne peut exister, le Groupe d'experts s'est décidé de donner pour l'année 1981, sur la base de sa propre interprétation, des fourchettes en lieu et place des prévisions ponctuelles usuelles.

### Exportations

L'évolution de la production plus favorable dans la zone OCDE, ainsi qu'une stabilité approximative de la valeur extérieure réelle du franc suisse, entraîneront à nouveau une croissance réelle des exportations suisses de biens et services de 3 % à 4 % en 1981.

### Formation intérieure brute de capital

Les investissements en capital fixe continueront à augmenter. Les taux de croissance se réduiront de moitié par rapport à l'année précédente et ne devraient dépasser la marque des 2 % que de peu. Le rythme de croissance se ralentit pour toutes les catégories d'investissement et en particulier pour la construction de logements. Quant aux stocks, ils devraient s'accroître

par rapport à l'année précédente, d'un peu plus de 400 millions de francs (au prix de 1970).

#### Consommation privée

La légère augmentation de la productivité du travail par rapport à la période 1978/79 permettra des augmentations réelles de salaires. Si l'on suppose que le revenu disponible des ménages se développera approximativement au même rythme que le revenu brut, et que la propension moyenne à épargner ne se modifiera guère, l'augmentation de la consommation privée en 1981 devrait être de l'ordre de grandeur de celle des augmentations réelles de salaires, soit environ 1,5 %.

#### Importations

L'écart entre les taux de croissance des exportations et ceux des importations se réduira rapidement: selon le modèle, les importations croîtront d'un peu plus de 4 %. Le solde réel de la balance des revenus ne diminuera plus que faiblement.

#### Produit national

L'expansion ralentie des investissements sera plus que compensée par les taux de croissance plus élevés de la consommation privée et par la diminution, par rapport à l'année précédente, plus que minime de la contribution extérieure réelle: sur la base du modèle, le *produit intérieur brut réel* devrait augmenter en 1981 d'un demi-point de pour-cent de plus que l'année précédente, soit d'environ 1,5 %.

Il n'est guère possible d'émettre des pronostics sur l'évolution du marché du travail en 1981 parce que les données statistiques font défaut et parce que des prévisions sont particulièrement problématiques pour les gains de productivité. Si la tendance actuelle de la productivité se poursuit, le maintien du haut niveau d'emploi actuel ne sera possible, compte tenu de la croissance probablement toujours faible du produit intérieur brut, que si le *taux d'activité* de la population suisse s'adaptait encore une fois contre le bas. La situation de l'emploi s'aggraverait encore

si l'hypothèse présumant que les nouvelles technologies qui sont introduites ne se traduisent qu'avec un certain retard sur les progrès de productivité s'avérerait correcte.

- 70 Parmi les autres institutions de prévision prises en considération, seuls SBS et CREA ont établi des prévisions pour 1981. SBS entrevoit une croissance réelle globale un peu plus faible (1,1 %), alors que CREA attend une croissance du produit intérieur brut de 2 %. Cette dernière s'avère un petit peu plus optimiste que celle du Groupe d'experts en raison surtout de la conjecture d'une continuation d'une activité d'investissement intensive. Inversement, SBS prévoit un net ralentissement de la croissance des investissements.

## VI L'évolution des recettes et dépenses publiques 1979-82

### Les budgets 1980

- 71 A l'instar des années précédentes, la politique fédérale visant à résorber le déficit de la Confédération retient toute l'attention. L'examen du tableau 5 montre qu'en 1978 les comptes de l'ensemble des collectivités publiques, grâce à une amélioration généralisée tant par rapport aux comptes 1977 qu'aux budgets 1978, avaient bouclés avec une impasse réduite à 434 millions. Après sept années de déficits oscillant autour des deux milliards, celui-ci retombait ainsi à son niveau de 1970, avant l'apparition des déficits chroniques de la Confédération et la crise économique 1975-76. Les informations disponibles à mi-mars 1980 indiquent que ce résultat ne se reproduira pas en 1979.

Suite à une sensible diminution de la rentrée des recettes fiscales, en particulier de l'impôt anticipé (350 millions) et des droits sur les carburants (60 millions), les comptes provisoires de la Confédération font apparaître un déficit de 1,8 milliard, soit un excédent de dépenses de près d'un demi-milliard supérieur au montant budgété. Sans pour autant faire l'objet de mesures légales

Tabelle 5 Budgets und Rechnungen von Bund, Kantonen und Gemeinden 1977-80  
 Tableau 5 Budgets et comptes de la Confédération, des cantons et des communes 1977-80

	Bund <sup>1)</sup> / Confédération <sup>1)</sup>		Kantone <sup>1)</sup> / Cantons <sup>1)</sup>		Gemeinden <sup>1)</sup> / Communes <sup>1)</sup>		Total <sup>1)</sup>				
	Ausgaben	Einnahmen	Saldo	Recettes	Saldo	Ausgaben	Einnahmen	Saldo			
	In Millionen Franken										
1977 < B	76170	14342	-1768	20600	18270	14100	13500	-600	2400	36232	-3768
	15636	14169	-1467	19860	19526	14085	14407	322	41821	40343	-1478
1978 < B	16288	15076	-1212	20800	18670	14200	13700	-500	42300	39378	-2312
1979 < B	15958	15239	-719	20125	19910	14200	14700	500	42275	41841	-434
1979 < B	16612	15642	-1362	21400	20700	14700	14600	-100	44372	42230	-2142
1980 < B	17489	16198	-1291	22200	21410	15300	15100	-200	46369	44078	-2291
Veränderungen gegenüber Vorjahr in Millionen Franken / Variations par rapport à l'année précédente en millions de francs											
1977 B / 1976 B	304	-592	-100	-110	-10	-200	0	200	-600	-1206	-406
1977 B / 1976 C	713	-82	-195	707	167	-520	81	-363	-443	869	-290
1977 C / 1976 C	-361	-255	106	67	513	546	-19	137	157	290	1421
1978 B / 1977 B	178	734	558	500	400	100	200	100	500	1366	850
1978 B / 1977 C	652	907	256	840	74	115	-707	-822	1079	-345	-1434
1978 C / 1977 C	322	1070	748	265	384	115	293	178	454	1498	1044
1979 B / 1978 B	554	224	-130	600	1100	500	300	400	1472	2232	770
1979 B / 1978 C	684	61	-623	1275	790	500	-100	-600	2097	389	-1708
1979 C / 1978 C	654	-416	-1070								
1980 B / 1979 B	847	898	51	800	700	-100	500	-100	1997	1848	-149
1980 B / 1979 C	877	1375	498								
Veränderungen gegenüber Vorjahr in % / Variations par rapport à l'année précédente en %											
Burschnitt/ moyenne 1970-1976 C											
1977 B / 1976 B	1,9	-2,0	-0,5	-0,6	-1,4	0,0			-1,9	-3,0	
1977 B / 1976 C	0,7	-0,6	3,6	1,0	0,6	-2,6			2,1	-0,7	
1977 C / 1976 C	-2,3	-1,8	0,3	2,7	-0,1	1,0			-0,8	1,0	
1978 B / 1977 B	1,1	5,1	1,0	2,1	0,7	1,5			1,2	3,5	
1978 B / 1977 C	4,2	6,4	4,7	0,4	0,8	-4,9			2,6	-0,9	
1978 C / 1977 C	2,1	7,6	1,3	2,0	0,8	2,0			1,1	3,7	
1979 B / 1978 B	2,2	1,5	2,9	5,6	3,5	6,6			3,4	5,6	
1979 B / 1978 C	4,5	0,4	6,3	4,0	3,5	-0,7			5,0	0,9	
1979 C / 1978 C	4,1	5,9									
1980 B / 1979 B	5,1	5,9	3,7	3,4	4,1	3,4			4,5	4,4	
1980 B / 1979 C	5,3	9,3									

1) Mit Doppelzählungen / Avec doubles imputations;  
 2) Ohne Doppelzählungen / Sans doubles imputations;  
 3) Schätzung für Gemeinden und Total / Estimation pour les communes et le total; B = Budgets, C = Rechnung / Comptes  
 Quellen: Öffentliche Finanzen der Schweiz; Die Volkswirtschaft  
 Sources: Finances publiques en Suisse; La Vie Economique

d'économie particulières, ce budget avait pourtant été élaboré dans le même esprit de parcimonie que les précédents: cela constituait une des conditions nécessaires à l'approbation populaire des recettes supplémentaires qu'aurait dû produire l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée. Il ressort en revanche de l'enquête mentionnée précédemment sur les budgets des cantons et villes de plus de 20 000 habitants que leurs comptes 1979 boucleront mieux que budgétés dans deux tiers des cas. On s'attend en effet par rapport aux budgets, et cela malgré les allègements fiscaux accordés, à un surcroît de recettes supérieur à celui des dépenses. L'un dans l'autre, *l'impasse consolidée de l'ensemble des collectivités publiques* pour 1979 devrait, avec un ordre de grandeur de 2 milliards, être très proche du montant budgété.

- 72 *L'exercice 1980*, avec un excédent de dépenses budgétés à 2,3 milliards, s'annonce assez proche du précédent (tableau 5). Même si l'expérience des dernières années antérieures à 1979 pourrait permettre de penser qu'il est grossièrement surfait, les modifications économiques et financières récentes suggèrent qu'il le sera beaucoup moins. En effet, les finances publiques de la Suisse se trouvent à nouveau directement confrontées aux difficultés qui leur avaient été très néfastes au début des années septante: l'inflation et la réapparition au niveau du ménage fédéral d'une *tendance à l'impasse très marquée*, qui avait été momentanément oubliée grâce à des mesures d'assainissement temporaires.
- 73 *Le budget de la Confédération* en particulier est un budget de transition. Il est en effet situé entre l'échec, le 20 mai 1979, d'une réforme des finances et la volonté du Conseil fédéral d'appliquer un nouveau train de mesures constitutionnelles et légales pour contrôler l'évolution divergente des dépenses et recettes et résorber pratiquement complètement l'impasse du budget de la Confédération d'ici à 1983 (message du 24 janvier 1980)

Le taux de croissance des dépenses qui s'élève à 5,1 % peut être qualifié de moyen puisqu'il correspond à celui du produit national. Il est dû pour plus de moitié à de nouveaux engagements de la Confédération dans les domaines de la prévoyance sociale (310 millions) et de l'agriculture (140 millions), ainsi qu'aux mesures de décembre 1978 pour atténuer les difficultés économiques (40 millions). Si l'on excepte l'augmentation de 70 millions de la quote-part des cantons aux recettes fédérales, le reste est principalement une conséquence de l'inflation. A noter que malgré le renchérissement qui n'avait pas été prévu à l'époque, le total des dépenses est inférieur de 200 millions à celui prévu par le plan financier 1979-1981 du 15 mars 1978. Comme de leur côté les recettes croissent normalement - si l'on fait abstraction du versement de 200 millions du bénéficiaire des PTT à la Caisse fédérale - de quelque 900 millions, le déficit budgété est très légèrement inférieur à celui prévu pour 1979. Il est actuellement trop tôt pour dire si des événements imprévus ou des imprécisions dans l'estimation des recettes, voire des dépenses, tendront à modifier, et dans quel sens, le bouclement 1980.

- 74 *Les budgets des cantons et des communes* présentent un résultat d'ensemble similaire à celui de l'année précédente. Néanmoins, l'accélération continue du rythme de croissance enregistré depuis 1978, après la quasi-stagnation de 1977, se poursuit tant pour les dépenses que pour les recettes (tableau 5). Faute de pouvoir disposer pour les budgets, comme pour les comptes, de données statistiques uniformes, les estimations de l'évolution des principaux postes de dépenses, selon la classification économique, sont plus fragiles, tout particulièrement pour les achats de biens et services et les dépenses de transfert. La poussée sur les dépenses est due avant tout à une augmentation des dépenses de personnel consécutive à la fois à une hausse de l'effectif et au gonflement des allocations de renchérissement. En revanche, si les investissements stagnent en termes monétaires, les intérêts débiteurs diminuent en raison de la diminution du

taux d'intérêt moyen de la dette consolidée et de son rythme d'expansion ralenti. Sous réserve de la remarque émise ci-dessus, les dépenses de transfert n'augmenteraient que très modérément. En conséquence, la reprise de l'inflation frappe tout particulièrement les dépenses de personnel, notamment parce qu'elles sont irréversibles. Pour éviter que ce phénomène ne se fasse de plus en plus au détriment d'autres dépenses, en particulier des dépenses d'investissement, et qu'il ne contribue lui-même à attiser l'inflation, les autorités cantonales et communales devraient *redoubler de prudence dans l'engagement de personnel supplémentaire.*

- 75 Certes, la recrudescence du renchérissement en 1979 frappe les ménages publics en 1980 tout particulièrement parce que le gonflement consécutif des recettes se produit pour l'essentiel plus tard. En effet, les rentrées fiscales au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et du rendement des personnes morales - de loin la plus importante source de revenu des collectivités publiques et la plus sensible à l'inflation - dépendent du revenu moyen des années 1977 et 1978 pour la Confédération et pour vingt et un cantons et du revenu 1978 pour un canton (Zurich). Seuls l'impôt sur le chiffre d'affaires prélevé par la Confédération et les impôts sur le revenu et le rendement de quatre cantons (Bâle-Ville, Genève, Neuchâtel et Soleure) réagissent en 1980 déjà parce qu'ils sont calculés respectivement sur le chiffre d'affaires courant et le revenu et les bénéfices de 1979.

#### L'impact conjoncturel des ménages publics

- 76 Il serait très utile de pouvoir compléter les enseignements généraux des modèles macroéconomiques par une mesure spécifique de l'incidence des budgets publics sur la conjoncture. Le Groupe d'experts avait déjà relevé dans son premier rapport les problèmes méthodologiques sérieux qui sont déjà rencontrés au niveau d'une analyse ex-post sur la base des résultats effectifs. Or une analyse ex-ante en soulève encore d'autres et souffre en

plus de la fiabilité insuffisante des budgets mentionnée ci-dessus. L'application d'un modèle simplifié, développé au sein de l'OCDE, semble néanmoins en mesure, par une évaluation de l'effet primaire exercé par les budgets publics, de donner une indication sur le *sens* de l'effet - à savoir sur sa tendance expansive ou contractive - sinon sur son importance.

- 77 Sous réserve des remarques émises ci-dessus, le ménage de la Confédération a exercé en 1979 un *effet très nettement expansif* après deux années consécutives d'incidence contractive. Malgré la hausse des dépenses attendue, *le budget 1980* devrait avoir en revanche un effet plutôt contractif en raison d'une croissance nettement plus rapide de la ponction fiscale. Budgétées prudemment au même niveau qu'en 1979, les recettes au titre de l'impôt anticipé devraient croître par rapport au compte 1979 puisque les moins-rentées de ce poste expliquent l'essentiel du surcroît d'excédent de dépenses enregistré en 1979. En outre, 1980 est la première année de paiement de la 20<sup>e</sup> période de l'impôt de défense nationale et il est vraisemblable qu'une partie des paiements anticipés effectués en 1980 ne relèvent pas d'une simple opération de trésorerie, mais soit prélevé sur le revenu courant, ce qui implique une ponction supérieure à celle qui ressort des rentrées budgétées.
- 78 Les données budgétaires disponibles pour les *cantons* témoignent d'un impact moyennement expansif pour 1979. Néanmoins, comme ceux-ci s'attendent à nouveau pour cette année-là à un bouclement meilleur que budgété, l'incidence effective aura été plus modeste. En revanche, les données font ressortir que *les cantons stimuleront certainement la conjoncture en 1980*, et cet effet pourrait être encore plus marqué si l'on considère pour vraisemblable que le bouclement des comptes traditionnellement meilleur que prévu depuis 1972 ne se répétera certainement plus dans les mêmes proportions que les années précédentes. Les résultats des comptes 1978 des communes n'étant pas encore disponibles, il n'est malheureusement pas possible de procéder à une appréciation utile

pour 1979. L'expérience montre cependant que le développement de leurs finances est proche de celui des cantons. En 1980, sous réserve des difficultés et imprécisions mentionnées ci-dessus, les communes pourraient opérer un effet légèrement expansif.

- 79 En résumé, et sous réserve des difficultés mentionnées, il apparaît qu'après avoir agi de façon contractive en 1977 et 1978, *l'ensemble des collectivités publiques a opéré un effet très nettement expansif en 1979, effet qui devrait se renouveler, bien que dans une moindre mesure, en 1980.* Si en 1979, cet effet est dû avant tout à la Confédération, ce sont les cantons, et vraisemblablement les communes aussi, qui prennent le relais en 1980. En outre un regard sur les grandes régies montre que les ménages des PTT et CFF ensemble stimulent modérément l'économie tant en 1979 qu'en 1980. Il apparaît ainsi que contrairement aux années 1977 et 1978 le secteur public a contribué en 1979 à soutenir la croissance économique à son faible niveau. De même, l'incidence expansive attendue pour 1980 jouera certainement un rôle dans la légère reprise de l'expansion économique prévue pour 1980.

#### Les plans financiers 1981/1982

- 80 Au moment de la rédaction finale du rapport, il n'est guère encore possible de se faire une idée précise de l'évolution probable des ménages publics en 1981 et 1982. D'une part, la valeur indicative des plans financiers établis pour cette période dépend de l'exactitude des prévisions économiques générales retenues pour leur élaboration ainsi que de l'évaluation des implications de l'évolution économique sur les dépenses et recettes. Les difficultés majeures rencontrées sur ce point ces dernières années expliquent par ailleurs pourquoi les cantons sont devenus beaucoup plus restrictifs dans l'établissement d'un tel document. D'autre part, il n'est pas possible de connaître la nature définitive du programme d'économie de la Confédération avant qu'il n'ait été présenté au Parlement et soumis, le cas échéant, au verdict populaire d'un référendum obligatoire ou facultatif.

Tout particulièrement touchés par les mesures projetées, les cantons ne pourront pas les compenser par une réduction égale de leurs dépenses; il faut donc s'attendre, à côté d'un nouvel effort d'économie, à un accroissement de leur excédent de dépenses. Ainsi, et malgré la réduction des transferts de la Confédération aux autres collectivités publiques, les dépenses d'achat de biens et services de l'ensemble du secteur public y compris les grandes régies fédérales, devraient continuer à augmenter à un rythme moyen, sous la pression surtout des dépenses de personnel. Il est plus difficile d'évaluer l'impact de la diminution des transferts aux ménages privés - en particulier la suppression proposée du subventionnement du prix du pain - et surtout de l'alourdissement du fardeau fiscal provoqué par la progression à froid dont l'effet se répartira entre 1980 et 1983. En conséquence, le Groupe d'experts ne pense pas qu'en dépit du train de mesures d'économie projeté, le secteur public opérera un effet déprimant marqué sur la conjoncture des années 1981 et 1982. Sans pour autant se prononcer sur le choix des mesures projetées, il tient au contraire à souligner ce qu'il avait eu l'occasion de déplorer dans son rapport 1977/78 que la résorption du déficit structurel de la Confédération ne peut que renforcer le pouvoir d'intervention de cette dernière en cas de récession.

#### Les investissements publics

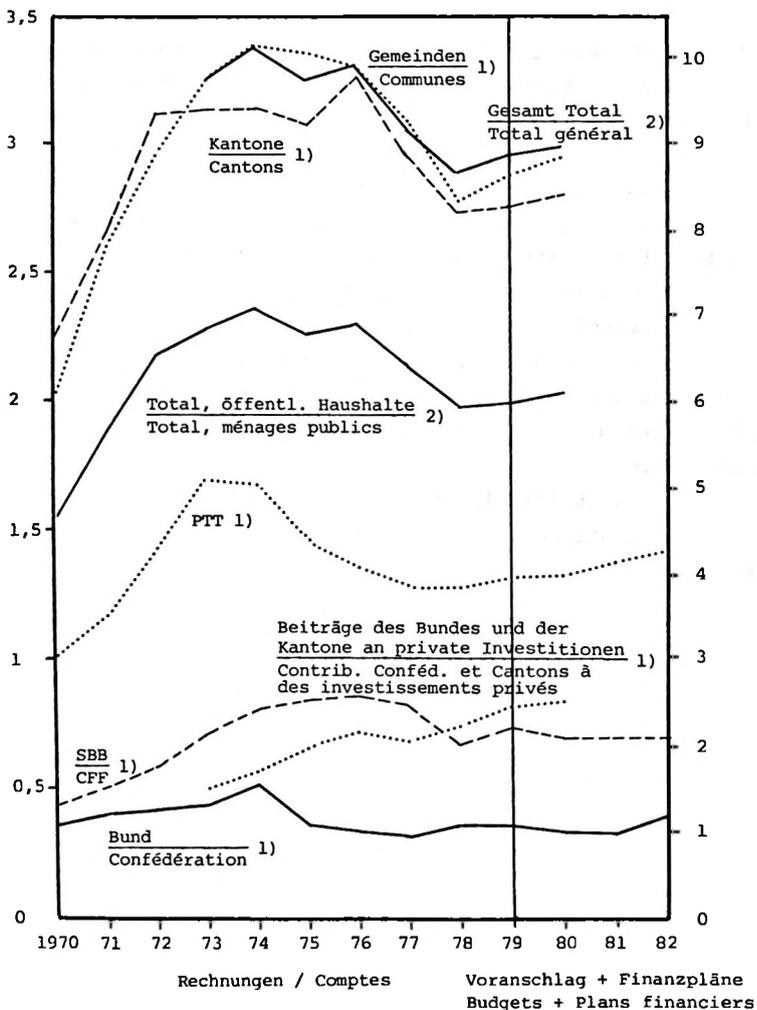
- 81 L'activité d'investissement des collectivités publiques pour 1978 a déjà été présentée dans le cadre de la discussion des variables exogènes; il est donc superflu de s'y arrêter à nouveau ici (chapitre IV). Toutefois, comme les investissements publics jouent un rôle très important pour la croissance économique et le maintien ou l'amélioration de la qualité de vie, il est intéressant d'actualiser ici l'étude spéciale que le Groupe d'experts avait consacrée à ce sujet dans son rapport de l'an dernier en plaçant l'évolution probable des dépenses d'investissement de la plupart des principaux organismes publiques pour la période 1979-82 dans le prolongement de la décennie septante. Le graphique 9 fait

très nettement ressortir que la très légère reprise enregistrée en 1979 après quatre ans de chute ininterrompue se confirme à peine pour l'année 1980, ainsi que pour les années suivantes, pour les organismes qui publient un plan financier. En outre, il est probable que les cantons et dans une certaine mesure aussi les communes seront forcés de répercuter une partie de la réduction des transferts de la Confédération surtout sur les investissements. Le programme d'économie de la Confédération aurait ainsi par son incitation au report à une période ultérieure de certains investissements un effet inverse à celui du bonus à l'investissement appliqué dès 1976 dans le cadre du train de mesures de soutien de l'activité économique. Pour interpréter correctement ces chiffres et se faire une idée du volume des investissements, il faut encore tenir compte que le renchérissement s'est accéléré dans ce secteur aussi et que par conséquent *les investissements continuent plutôt à reculer en termes réels*. Bien qu'avec des divergences dans l'échelonnement annuel, ces résultats sont d'ailleurs confirmés par l'enquête effectuée en 1979 par l'Office fédéral des questions conjoncturelles sur les programmes multiannuels de travaux publics.

Abbildung 9 Entwicklung der Investitionen der öffentlichen Haushalte und Betriebe 1970-1982.

Graphique 9 Evolution des investissements des ménages et principales entreprises publiques 1970-1982.

in Mrd Fr / en mrd de Fr.



1) Linke Skala / Echelle de gauche

2) Rechte Skala / Echelle de droite

Quellen : Öffentliche Finanzen der Schweiz

Sources : Finances publiques en Suisse

## SECONDE PARTIE

PRINCIPAUX PROBLEMES DES PREMIERES ANNEES QUATRE-VINGTS	71
I <u>Le problème de la distribution en période de croissance économique faible</u>	71
II <u>Mécanismes de contrôle en tant qu'instrument de la politique de distribution: le problème de l'indexation</u>	76
III <u>La hausse des coûts du pétrole et les stratégies de répartition de ce fardeau réel supplémentaire</u>	85
IV <u>Problèmes économiques de l'assainissement des finances fédérales</u>	104
. Remarques préliminaires	104
. Origines de l'excédent de dépenses	105
A. Phase active de mise en place des mesures d'assainissement: adéquation des moyens par rapport à la situation économique	107
B. Phase à plus long terme d'action des mesures: aptitude des mesures à assurer un assainissement durable	113
. Mesures d'économie: contribution à l'efficacité des dépenses	113
. Mesures fiscales envisagées ou esquissées: conformité à un système fiscal moderne (rationnel)	115
V <u>Le développement sectoriel en tant que problème de la politique régionale</u>	121
VI <u>Essai de résumé</u>	125



## S E C O N D E   P A R T I E

## PRINCIPAUX PROBLEMES DES PREMIERES ANNEES QUATRE-VINGTS

I    Le problème de la distribution en période de croissance économique faible

82 Par rapport aux années cinquante et soixante - et dans une certaine mesure aussi septante - on s'attend dans la zone OCDE à une croissance économique plus faible pour les années quatre-vingts. Dans ses précédents rapports, le Groupe d'experts a déjà envisagé diverses explications possibles de cette perspective, en particulier

- la stagnation de la population dans les grandes nations industrialisées de l'Europe et, en conséquence, le besoin réduit d'infrastructure ainsi qu'un ralentissement de la croissance de la consommation,
- le phénomène de saturation dans le domaine des biens de consommation durables,
- le tassement de l'activité d'investissement, à la suite notamment de l'affaiblissement de la demande.

*Les diverses flambées du prix du pétrole, qui se sont déjà produites et auxquelles il faut encore s'attendre, constituent un argument supplémentaire de grande importance. Une raréfaction de l'énergie et des matières premières peuvent entraver la croissance directement, mais aussi indirectement par le biais d'une chute de la demande des pays du Tiers-Monde, lorsque ceux-ci subissent une perte de bien-être considérable à la suite du renchérissement de l'énergie et si l'on ne parvient pas à créer un système international de crédit qui permette de combler cette insuffisance de demande.*

Il n'est pas encore possible de dire si les investissements destinés à économiser de l'énergie et à développer de nouveaux vecteurs énergétiques fourniront une compensation et stimuleront à l'avenir la croissance. *La menace d'une inflation mondiale qui dure* - partiellement à cause du renchérissement du pétrole et de la tentative d'esquiver ses conséquences sur la politique de distribution - complique l'engagement de tels investissements et, d'une façon plus générale, la poursuite de toute politique économique expansive. En raison d'une accélération de l'inflation et de la dégradation de la balance des revenus, les gouvernements se verront sans cesse contraints d'interrompre sur le champ des efforts prometteurs de stimulation de la croissance engagés en réponse au taux de chômage élevé et à l'augmentation continue de la population en âge de travailler. Les contradictions entre les politiques économiques nationales et internationales demeureront importantes et, par là, le défi lancé aux organisations internationales pour leur solution.

- 83 Ces perspectives impliquent à nouveau pour la Suisse un besoin considérable d'adaptation, qui placera l'économie comme la politique économique devant des tâches difficiles. La faiblesse de la croissance de l'économie intérieure suisse sera encore accentuée par le ralentissement international de l'expansion. Dans la mesure où le renchérissement du pétrole ralentit l'expansion, la Suisse connaît une perte de croissance d'origine nationale, en plus de celle due à la diminution de ses chances d'exportations. Le nouvel essor de la construction privée et l'expansion structurelle du secteur des services ne suffisent pas à rompre la tendance au marasme dans le secteur industriel. L'état des finances fédérales ne permet pas non plus d'envisager que les inhibitions frappant actuellement les décisions d'investissements publics, qui sont devenus urgents dans les domaines des transports, de l'énergie et de la protection de l'environnement, seront bientôt surmontées. A ce propos,

le Groupe d'experts ne voudrait pas être mal interprété et donner l'impression que les investissements en matière énergétique doivent absolument être l'affaire du secteur public.

*L'écart toujours important des taux d'inflation par rapport à ses partenaires commerciaux place la Suisse devant une décision difficile et complexe: hausse du niveau des prix intérieurs ou réévaluation du franc. Compte tenu de la nette augmentation de l'instabilité politique mondiale, des fluctuations à court terme imprévues des taux de change ne sont pas exclues. Ainsi, même avec une croissance modérée, la stabilité reste-t-elle menacée par les relations économiques avec l'extérieur.*

- 84 La question de la *répartition du bien-être* recevra d'autant plus d'importance qu'il devient plus difficile d'escompter une nouvelle amélioration du bien-être grâce à la croissance du produit national. Des problèmes de redistribution qui s'accroissent créent des complications supplémentaires, d'origine intérieure, pour la politique de stabilisation. La question générale de la répartition présente divers aspects qui pourront tous être plus ou moins l'objet de conflits au cours des prochaines années.

Le problème de la distribution du bien-être se pose en particulier dans les domaines suivants:

- En tant que problème de la *répartition internationale des revenus*, certains pays, parmi lesquels de riches nations industrialisées, se sont récemment efforcés de se soustraire à la perte de bien-être provoquée par le renchérissement du pétrole (dégradation des termes de l'échange) en s'appliquant autant que possible à répercuter, par le biais du mécanisme interne d'adaptation, le renchérissement des importations sur les prix à l'exportation;

- Répartition du revenu entre les différents secteurs de l'économie (*répartition sectorielle des revenus*);
- Répartition du revenu entre les facteurs de production (problème de la quote-part des salaires);
- Répartition du revenu entre les différents groupes *socio-économiques*;
- Répartition du revenu entre les *générations* (problème de la prévoyance-vieillesse);
- Structure du *revenu personnel*, y compris les problèmes de la structure des salaires à l'intérieur de l'entreprise;
- Répartition du produit national entre les *biens privés et publics*, ainsi que la structure interne des prestations publiques (problème de la taille de l'Etat et de la qualité de vie);
- *Structure du système fiscal* et du système de subventions sur les plans personnel et régional.

85 Faute de temps et de place, mais en raison aussi de l'insuffisance des informations statistiques, le Groupe d'experts n'a pas été en mesure d'analyser tous les aspects de la répartition. Cette tâche relève en outre d'un programme national de la recherche actuellement en cours d'exécution. Il a préféré de loin se concentrer sur les problèmes que les politiques économique et financière de la Suisse auront à traiter dans un proche avenir et qui, en raison des perspectives esquissées ci-dessus pour les premières années quatre-vingts, sont devenus plus urgents et plus difficiles à solutionner.

Le problème de la répartition des revenus entre les générations, qui pourrait s'accroître à partir des années quatre-vingt-dix à la suite du ralentissement de la croissance et de l'évolution défavorable de la structure de la population, et qui ne doit par conséquent pas être perdu de vue à l'occasion de prochaines révisions de la prévoyance-vieillesse, a fait l'objet d'un point fort du précédent rapport.

86 En premier lieu, le Groupe d'experts se penche sur le phénomène du *renchérissement du pétrole*, ses conséquences pour la distribution des revenus et la politique de stabilisation, et les réactions possibles de la politique économique. Ensuite, le problème de l'*assainissement indispensable des finances fédérales* sera à nouveau abordé, notamment parce que le régime constitutionnel fiscal actuel est limité à fin 1982. Enfin, les conséquences de la continuation prévisible d'une croissance faible pour la situation de la politique régionale, qui est influencée de façon décisive par le développement conjoncturel sectoriel, seront brièvement brossées. En guise de préliminaire à ces trois chapitres, quelques remarques plus générales seront formulées à propos d'un instrument de la politique de distribution utilisé sur une grande échelle, à savoir l'*indexation*, qui doit être comprise comme le couplage plus ou moins automatique de grandeurs économiques selon des règles spécifiques.

Bien qu'elle soit particulièrement aiguë en phase de faiblesse de la croissance, la question de la promotion des investissements privés et publics ne sera pas traitée; à ce sujet, il faut à nouveau se reporter au précédent rapport. En raison des contraintes mentionnées ci-dessus, un examen de la répartition sectorielle du revenu ne pouvait pas non plus être envisagé. Cette limitation est lourde de conséquences car la *situation de la politique agricole fondée sur le salaire paritaire* (indexation) devrait encore s'aggraver en période de stagnation économique globale.

87 Le Groupe d'experts est donc parti du principe pour le développement des trois problèmes choisis que la faiblesse durable de la croissance est, à côté d'autres phénomènes importants, une donnée. C'est pourquoi, il s'est avisé de conclure cette partie du rapport par quelques réflexions sur la question de savoir si la Suisse doit simplement

s'accomoder de cette situation de quasi-stagnation ou si au contraire elle ne devrait et pourrait pas entreprendre des efforts pour surmonter cette faiblesse de la croissance. Si la politique économique suisse dispose effectivement d'une telle option, compte tenu du besoin d'adaptation international existant, il faut alors au moins esquisser les éléments d'une "analyse coût-bénéfice" propres à éclairer une telle décision.

## II Mécanismes de contrôle en tant qu'instrument de la politique de distribution: le problème de l'indexation

88 Dans certains domaines, les discussions en matière de politique économique portent sur le principe des mécanismes de contrôle. En gros, on entend par là la détermination préalable de certains comportements ou de certaines stratégies des agents de la politique économique. Plus précisément, il s'agit d'automatismes d'adaptation opérés sur des grandeurs économiques couplées entre elles. Sans pour autant les discuter plus en détail, deux exemples d'intérêt national et international peuvent illustrer ce principe:

- Dans le domaine de la politique monétaire, il est recommandé d'accroître la masse monétaire approximativement selon des taux annuels de croissance constants ou selon le rythme d'expansion du produit national brut;
- En politique financière, certains avancent que les dépenses publiques doivent être accrues proportionnellement à la croissance du produit national, ce qui assure la stabilisation de la quote-part du secteur public.

89 Ce chapitre traitera plus particulièrement des mécanismes de contrôle et automatismes d'adaptation, qui sont utilisés comme instruments de la politique de distribution. Même s'ils ont souvent fait leurs preuves durant de longues périodes, de tels arrangements seront toujours mis en question en cas de profonds soubressauts conjoncturels, de profondes per-

turbations sur des marchés particuliers, ou, d'une façon générale, en cas de bouleversements structurels. Une phase durable de faible croissance économique constituerait une telle transformation profonde des structures.

- 90 Parmi toutes les règles de couplage de catégories de revenu avec des variables économiques de référence retenues à des fins de politique de répartition, il faut envisager celles qui sont significatives pour les problèmes de redistribution spécifiques qui seront traités dans le chapitre III. On peut soupçonner - et des signes se manifestent d'ailleurs déjà - que les mécanismes plus ou moins automatiques qui ont été institutionnalisés, conduiront à l'avenir de plus en plus à des discussions politiques. Cela vaut en particulier pour les liens suivants:

- Salaire paritaire de l'agriculture

Les prix des produits agricoles fixés par l'Etat sont liés de manière très précise aux coûts de production: les coûts du travail sont imputés conformément aux salaires des travailleurs assurés à la CNA, alors que les taux hypothécaires jouent le rôle principal pour les coûts du capital. Ainsi, les gains dans l'agriculture sont-ils couplés à l'évolution des salaires dans l'industrie et l'artisanat et à celle des taux d'intérêt. Les allocations familiales et contributions de surface sont adaptées à l'évolution générale des revenus.

- Compensation du renchérissement pour les salaires

La rémunération contractuelle du travail dans les secteurs privés et publics de l'économie est en général soumise à l'évolution des prix à la consommation; le droit à la compensation du renchérissement y est prévu de manière plus ou moins automatique. Les contrats de travail collectifs et individuels présentent une multiplicité de tels arrangements.

- Adaptation des rentes

Tant les assurances sociales que privées pratiquent différentes formes d'adaptation dynamique des rentes. La compensation du renchérissement a la priorité, mais des adaptations plus ou moins automatiques des rentes à l'évolution des salaires réels sont aussi envisagées.

- Loyers et taux d'intérêt hypothécaires

Les loyers des logements loués sont implicitement ou contractuellement couplés aux taux d'intérêt hypothécaires. Néanmoins, il n'y a pas vraiment un véritable automatisme d'adaptation pour les mouvements descendants et ascendants; dans tous les cas, le processus d'adaptation ne fonctionnerait que de manière asymétrique.

D'autres mécanismes de contrôle propres à la répartition n'ont jusqu'à maintenant pas acquis d'importance économique. On peut mentionner à ce titre l'indexation selon le niveau des prix des dettes et créances, des redevances de concessions, des pensions alimentaires, etc.

- 91 Avec l'accélération de l'inflation dans les années soixante et le début des années septante, l'idée de l'*indexation totale* de tous les revenus, que cela soit des revenus de prestations ou de rentes, de créances ou d'engagements (en particulier la dette publique), ainsi que de droits de diverses natures, a été discutée et propagée par de nombreux économistes. Quelques pays ont procédé à de tels couplages sur une échelle relativement importante, et ont réuni des expériences.

Le principal argument qui était avancé en faveur de l'indexation totale est que tout intérêt dans l'inflation disparaîtrait lorsque plus personne ne peut en profiter. Cet argument n'est cependant pas convaincant car on peut y répliquer que la volonté de lutter contre l'inflation s'affaiblit lorsque chacun est parfaitement protégé contre elle.

De toute manière, une adaptation totale et instantanée, conformément à cette idée, est utopique et impraticable. Des retards, d'origine institutionnelle, dans l'adaptation à l'indice feront toujours que certains sujets ou groupes sont lésés par l'inflation, alors que d'autres en profitent. Cela vaut tout particulièrement pour des périodes de *changements rapides et inattendus des taux d'inflation*.

- 92 Dans sa forme de référence idéale, l'économie de marché se caractérise par une grande flexibilité des prix (prix, salaires, et taux d'intérêt) sur les marchés des biens et des facteurs de production. La fonction de régulation du processus économique y repose entièrement sur le mécanisme des prix; c'est pourquoi, toute "*administration*" des prix, publique comme privée, est *contraire au système*, car elle fixe certains processus partiels et crée ainsi une distorsion de l'ensemble du processus. Cette constatation de principe n'est cependant pas encore un argument contre le bien-fondé de l'indexation. De même, on ne peut pas prétendre, comme cela est fait parfois, que de tels mécanismes de contrôle accroissent la tendance à l'instabilité du système économique. Cela peut être le cas, mais le contraire peut tout aussi bien s'avérer correct. Dans tous les cas cependant, il faut sonder les *motivations spécifiques* justifiant l'application de tels mécanismes de contrôle.

A ce titre, le Groupe d'experts se concentrera sur l'indexation au niveau des prix des revenus fixés par un contrat; concrètement, sur la *compensation des salaires au renchérissement*. Ce choix relève de la priorité à donner à l'examen du problème du renchérissement du pétrole, mais il se justifie également par le fait que d'autres mécanismes d'adaptation sont aussi basés sur l'évolution du niveau des prix. Pour le salaire paritaire de l'agriculture, il existe même un arrangement en circuit fermé.

- 93 La principale justification de tels mécanismes de contrôle et d'indexation réside dans la fixation, de principe et durable, d'un consensus entre les parties contractantes - respectivement de la communauté en cas de situation légiférée - relatif à la politique de répartition. Le consensus ne doit pas être recherché chaque fois, mais seulement dans des cas exceptionnels. Il en ressort une plus grande *stabilité du climat social*, car les adaptations de revenu consécutives à des modifications données de la situation économique ne doivent plus être négociées, voire même arrachées à la lutte, entre les parties contractantes.

Les salaires sont aussi des prix de marché qui se fixent selon l'offre et la demande. La compensation automatique du renchérissement n'y change en principe rien. Elle fixe uniquement le lien avec l'un des facteurs déterminant de l'offre de travail, à savoir le coût de la vie. Le couplage des salaires et des rentes au (plus précisément: à un certain) niveau des prix aide à supporter l'inflation et *limite la lutte en matière de répartition aux discussions relatives aux salaires réels.*

On doit se demander si, à la longue, ces *règles de répartition institutionnalisées* représentent de véritables solutions à des conflits, ou si au contraire elles les évitent uniquement pendant un certain temps seulement, en les reportant ainsi à plus tard.

- 94 Le Groupe d'experts ne s'arrêtera pas ici sur le cadre économique et politique fondamental de l'indexation, pour se concentrer plutôt sur le *fonctionnement de ces arrangements*, en particulier sur leurs implications pour la distribution.

Pour chaque indexation des salaires selon le niveau des prix, trois décisions doivent être prises. Elles portent sur

- l'indice des prix qui doit servir de donnée de référence,

- le salaire (taux de salaire horaire, salaire hebdomadaire, gain mensuel) qui doit être indexé,
- la formule par laquelle le salaire (respectivement une part du salaire) doit être couplé à l'indice des prix, question qui couvre en particulier celle de la chronologie temporelle du processus d'adaptation.

Envisagé au niveau de chaque salarié, le succès individuel, mesuré sur le plan du revenu, d'un système de compensation du renchérissement dépend de la réponse à trois questions:

- L'indice des prix saisit-il ses propres habitudes de consommation ?
- Son revenu salarial a-t-il droit à la compensation ?
- La compensation du renchérissement est-elle appliquée rapidement ?

Comme dans la pratique, la compensation du renchérissement n'est pas opérée de manière uniforme, mais au contraire de façon différenciée d'un marché du travail à l'autre (en particulier aussi entre les secteurs publics et privés), et comme certains arrangements ne valent que pour certains groupements, des hausses de prix ont des *incidences redistributives fort différentes*. En règle générale, il en résulte des rentes différentielles pour certains groupes de bénéficiaires ou de classes de revenu.

Sur le plan économique global, le couplage automatique engendre des redistributions de revenu qui n'étaient pas prévues; or, le principe de l'indexation devrait produire exactement le contraire, à savoir la neutralité de la redistribution. Plus les ménages de salariés sont-ils hétérogènes en ce qui concerne leurs habitudes de consommation et leur propension à épargner et plus la distribution des revenus est-elle inégale, plus les effets redistributifs d'une

compensation générale du renchérissement sont-ils forts et différenciés.

- 95 Considéré globalement, l'effet d'une inflation sur la répartition des revenus dépend du degré de protection des bénéficiaires de revenus contre les pertes de pouvoir d'achat assuré par le mécanisme d'adaptation. Si des rentes différentielles importantes et généralement identifiables naissent à la suite de mécanismes d'adaptation différents ou fonctionnant différemment, il s'ensuit des *réactions du marché ou politiques* visant à une correction de la *structure des salaires* ou une *révision du procédé d'indexation*. D'expérience, il s'avère que les modifications "à froid" de la structure des salaires réels ne sont acceptées que dans certaines limites. En conséquence, les augmentations de salaires réels opérées "à froid" peuvent susciter une résistance approximativement analogue à celle de la progression à froid des impôts, qui - cela étant noté en passant, doit aussi être considérée lors de l'appréciation de l'incidence de formules d'adaptation sur la distribution.

Ces réactions mettent indirectement en évidence que de tels *mécanismes d'adaptation* risquent aussi de détruire leur propre justification en matière de politique de redistribution. L'indexation des salaires peut conduire à des *conflits de répartition propres à l'indexation*. Des rentes différentielles déraisonnables apparaissent tout particulièrement lorsque les prix des biens pris en considération dans l'indice des prix à la consommation n'augmentent pas - comme en temps normal - plus ou moins au même rythme; elles naissent en revanche lorsqu'une hausse des prix brutale concerne presque exclusivement un composant qui frappe les budgets des ménages de façon très différenciée (voir chapitre III).

96 La science n'a pas encore trouvé de réponse satisfaisante à la question de savoir *si la compensation automatique du renchérissement est neutre pour l'inflation, ou si au contraire elle la freine ou la favorise*. De toute façon, une réponse générale n'est pas possible car cela dépend:

- de la situation économique du moment, en particulier de l'évolution de la productivité du travail et, tout spécialement dans une petite économie ouverte, des termes de l'échange,
- du type de mécanisme d'adaptation appliqué,
- de la réaction de la politique monétaire à des conflits redistributionnels dus à l'inflation.

Le fait que la compensation rétroactive du renchérissement risque de surcompenser les hausses de prix effectives lorsqu'elle est accordée ex post pour de longues périodes a déjà été longuement discuté en Suisse sur la base des expériences acquises durant la période de taux d'inflation élevés du début des années septante. La surcompensation, c'est-à-dire les augmentations de salaires réels "à froid" est particulièrement marquée lorsque les augmentations de prix se produisent de façon massive, seulement vers la fin de la période considérée. Le Groupe d'experts ne tient pas à revenir sur ce problème, mais seulement à souligner qu'en cas de fort renchérissement, des disparités de revenu importantes naissent quand les systèmes d'indexation fonctionnent de manière très différente d'un secteur à l'autre - notamment entre les domaines public et privé.

97 La certitude de la compensation postérieure du renchérissement était et demeure une condition préalable importante du maintien de la paix du travail et de la stabilité sociale. Dans la lutte contre l'inflation, cet arrangement a, pour autant qu'il soit appliqué en conséquence, un gros avantage par rapport au système des adaptations au renchérissement

anticipées (système de la République fédérale d'Allemagne): à l'occasion des négociations salariales, il n'incite pas à intégrer dans les contrats les taux d'inflation attendus pour l'avenir, ce qui a pour conséquence de créer des attentes qui se réalisent ensuite d'elles-mêmes. Le saut des taux d'inflation à deux chiffres à la quasi-stabilité des prix n'aurait pas du tout été possible en Suisse dans un si court laps de temps avec une compensation du renchérissement anticipée, car même les optimistes n'avaient pas prévu ce succès de la politique de stabilisation.

- 98 Compte tenu déjà de la supériorité considérable de l'adaptation rétroactive au renchérissement mise en évidence dans les paragraphes précédents, le Groupe d'experts ne voudrait pas, même s'il examine les avantages et désavantages de mécanismes d'adaptation, être mal compris et créer l'illusion qu'il prend position contre l'adaptation automatique au renchérissement. Il voudrait seulement examiner si des modifications des faits économiques réels ne pourraient pas forcer à repenser les règles du jeu de l'indexation.

La faible croissance économique, en particulier l'augmentation des gains de productivité, traitée dans la première partie constitue un fait nouveau et important. Les mécanismes d'adaptation agissent essentiellement de façon asymétrique, en ce sens que le revenu est sans cesse adapté au bien-être s'il croît, et non s'il diminue; au minimum, ils tendent à assurer le maintien d'une situation acquise. Ces arrangements fonctionnent bien aussi longtemps que le bien-être s'améliore rapidement. Si les progrès de productivité cessent et si en plus les termes de l'échange se dégradent à cause du renchérissement du pétrole - ce qui implique une diminution du bien-être -, des exigences sont formulées sous le couvert des mécanismes d'adaptation établis envers un produit national qui n'est plus du tout à répartir. Des conflits de répartition

fictifs et inflationnistes en résultent, et c'est à la politique monétaire qu'il revient de les tolérer ou non.

99 En résumé, trois faits actuels ont amené le Groupe d'experts à réfléchir sur les conséquences possibles des mécanismes de contrôle appliqués en Suisse, et en particulier sur la compensation du renchérissement pour les salaires:

- le tassement très net de l'expansion de la productivité du *travail*,
- la perte de bien-être consécutive à la dégradation des termes de l'échange,
- la représentativité réduite de l'indice des prix à la consommation due au fait que l'augmentation des prix doit être attribuée essentiellement à un bien, le pétrole.

#### I La hausse des coûts du pétrole et les stratégies de répartition de ce fardeau réel supplémentaire

100 La Suisse est très fortement dépendante économiquement de son approvisionnement en matières premières étrangères, problème qui présente toujours un *double aspect de quantité et de prix*. Comme le pétrole occupe une place particulière parmi les matières premières indispensables, le Groupe d'experts n'examinera que les problèmes soulevés par ce dernier. Pour l'essentiel, l'exposé relatif au pétrole vaut pour les autres matières premières, à cette nuance-ci qu'elles offrent d'autres perspectives. Le début des années quatre-vingts promet pour les matières premières, à l'exclusion du pétrole, de bonnes conditions d'approvisionnement à des prix relatifs en majeure partie stables, cela sous réserve bien sûr d'évènements imprévisibles tels que perturbations politiques, mauvaises récoltes ou grèves. Compte tenu de la croissance économique mondiale ralentie, les capacités de production actuelles suffisent amplement à couvrir la demande de matières

premières. Après les augmentations massives intervenues en 1979 sur les marchés des métaux précieux, les prix de ces produits peuvent parfaitement se maintenir au niveau quelque peu réduit qu'ils ont atteint depuis lors; néanmoins, il n'est pas possible d'établir une véritable prévision de prix pour les prochaines années. On doit remarquer en particulier que les utilisateurs industriels d'or, d'argent, de platine et de palladium doivent augmenter le prix de leurs produits, conformément à la part de ces métaux à leur coûts, lorsqu'ils ne peuvent pas recourir à des substituts pour des raisons techniques. Des développements analogues ne sont attendus ni pour l'acier, ni pour les métaux non ferreux.

101 Pour le pétrole, la situation d'approvisionnement et l'évolution des prix seront encore essentiellement déterminées par la stratégie du cartel des pays de l'OPEC. Les divergences occasionnelles enregistrées en son sein sur la politique de production et de prix ne changeront rien à l'intention de principe de ces pays de poursuivre, dans la mesure du possible, la stratégie qui leur assure la plus grande contre-partie réelle pour leurs réserves de pétrole. De même, les efforts des pays de l'OPEC visant de façon croissante à éliminer les sociétés pétrolières internationales dans la distribution du pétrole vont tout à fait dans la même direction. La Suisse aurait tout à gagner d'admettre qu' *il n'y aura pas de difficultés d'approvisionnement importantes au début des années quatre-vingts, mais que les prix du pétrole brut continueront à augmenter.*

102 Les pays de l'OPEC n'ont intérêt ni à un ralentissement de la croissance, ni à une accélération de l'inflation dans la zone OCDE. Par ailleurs, ils proclament que les besoins mondiaux en énergie pourraient se satisfaire de moins de pétrole, et que par conséquent les pays importateurs de

pétrole devraient, de façon accrue, *remplacer le pétrole par d'autres sources d'énergie*. L'optimisation de ces objectifs n'est pas facile à réaliser pour le cartel des pays de l'OPEC, et cela d'autant plus que les pays importateurs de pétrole ont, de leur côté, de la peine à coordonner leurs politiques économique et énergétique. De surcroît, les pays de l'OPEC sont tenus de se parer des réactions de défense des pays acheteurs. C'est pourquoi, la répétition des événements de 1979, à savoir de violentes flambées des prix à court terme, n'est pas à exclure. A plus long terme, et même déjà à moyen terme, il faut s'attendre à une évolution du prix du pétrole qui *renforce l'incitation à économiser et à substituer ce produit*.

103 Ce rapport ne traite ni de l'évolution probable de la politique internationale du pétrole dans le contexte de la politique mondiale générale, ni du dialogue économique Nord-Sud. Seules deux considérations doivent être formulées en prévision des développements qui suivent.

- D'une part, en raison de la petite taille du pays, le comportement de la Suisse n'a d'importance ni pour la politique de l'OPEC, ni pour celle des pays gros importateurs de pétrole. La Suisse n'a pas d'autre stratégie alternative que celle de l'adaptation. Cela lui donne toutefois l'avantage de pouvoir choisir pour l'économie intérieure une solution susceptible de déplaire à l'OPEC, sans l'inciter pour autant à réagir.
- D'autre part, la tentative de conclure, sur une base bilatérale, des accords commerciaux et d'approvisionnement en pétrole avec certains pays de l'OPEC semble risquée. A côté de l'insécurité politique mondiale, la situation politique intérieure de ces Etats est trop incertaine pour pouvoir fonder une politique énergétique à long terme sur de tels accords.

premières. Après les augmentations massives intervenues en 1979 sur les marchés des métaux précieux, les prix de ces produits peuvent parfaitement se maintenir au niveau quelque peu réduit qu'ils ont atteint depuis lors; néanmoins, il n'est pas possible d'établir une véritable prévision de prix pour les prochaines années. On doit remarquer en particulier que les utilisateurs industriels d'or, d'argent, de platine et de palladium doivent augmenter le prix de leurs produits, conformément à la part de ces métaux à leur coûts, lorsqu'ils ne peuvent pas recourir à des substituts pour des raisons techniques. Des développements analogues ne sont attendus ni pour l'acier, ni pour les métaux non ferreux.

101 Pour le pétrole, la situation d'approvisionnement et l'évolution des prix seront encore essentiellement déterminées par la stratégie du cartel des pays de l'OPEC. Les divergences occasionnelles enregistrées en son sein sur la politique de production et de prix ne changeront rien à l'intention de principe de ces pays de poursuivre, dans la mesure du possible, la stratégie qui leur assure la plus grande contre-partie réelle pour leurs réserves de pétrole. De même, les efforts des pays de l'OPEC visant de façon croissante à éliminer les sociétés pétrolières internationales dans la distribution du pétrole vont tout à fait dans la même direction. La Suisse aurait tout à gagner d'admettre qu'il n'y aura pas de difficultés d'approvisionnement importantes au début des années quatre-vingts, mais que les prix du pétrole brut continueront à augmenter.

102 Les pays de l'OPEC n'ont intérêt ni à un ralentissement de la croissance, ni à une accélération de l'inflation dans la zone OCDE. Par ailleurs, ils proclament que les besoins mondiaux en énergie pourraient se satisfaire de moins de pétrole, et que par conséquent les pays importateurs de

pétrole devraient, de façon accrue, *remplacer le pétrole par d'autres sources d'énergie*. L'optimisation de ces objectifs n'est pas facile à réaliser pour le cartel des pays de l'OPEC, et cela d'autant plus que les pays importateurs de pétrole ont, de leur côté, de la peine à coordonner leurs politiques économique et énergétique. De surcroît, les pays de l'OPEC sont tenus de se parer des réactions de défense des pays acheteurs. C'est pourquoi, la répétition des événements de 1979, à savoir de violentes flambées des prix à court terme, n'est pas à exclure. A plus long terme, et même déjà à moyen terme, il faut s'attendre à une évolution du prix du pétrole qui *renforce l'incitation à économiser et à substituer ce produit*.

103 Ce rapport ne traite ni de l'évolution probable de la politique internationale du pétrole dans le contexte de la politique mondiale générale, ni du dialogue économique Nord-Sud. Seules deux considérations doivent être formulées en prévision des développements qui suivent.

- D'une part, en raison de la petite taille du pays, le comportement de la Suisse n'a d'importance ni pour la politique de l'OPEC, ni pour celle des pays gros importateurs de pétrole. La Suisse n'a pas d'autre stratégie alternative que celle de l'adaptation. Cela lui donne toutefois l'avantage de pouvoir choisir pour l'économie intérieure une solution susceptible de déplaire à l'OPEC, sans l'inciter pour autant à réagir.
- D'autre part, la tentative de conclure, sur une base bilatérale, des accords commerciaux et d'approvisionnement en pétrole avec certains pays de l'OPEC semble risquée. A côté de l'insécurité politique mondiale, la situation politique intérieure de ces Etats est trop incertaine pour pouvoir fonder une politique énergétique à long terme sur de tels accords.

104 Toute chose égale d'ailleurs, l'effet immédiat de hausses des prix du pétrole sur les pays importateurs réside à court terme dans une *augmentation correspondante de la valeur des importations de pétrole, ce qui revient au même qu'une réduction primaire du bien-être réel*. La question importante du mode de réaction de l'économie débouche sur un grand nombre de réponses possibles. Celles-ci seront, il est vrai, différenciées selon l'horizon temporel et selon les particularités suivantes:

- Mode de comportement des utilisateurs de pétrole brut;
- Mode de comportement des consommateurs de dérivés (y compris les consommateurs d'huile lourde, d'huile de chauffage, d'essence, etc.);
- Répercussion des réactions des autres pays importateurs de pétrole;
- Evolution économique intérieure et extérieure indépendamment de l'augmentation des prix du pétrole (évolution de l'emploi, du niveau des prix, du taux de change, du produit national et de sa structure);
- Evolution conjoncturelle des substituts nationaux et internationaux du pétrole;
- Réaction des politiques nationales et internationales à la hausse du prix du pétrole.

Enfin, il faudrait examiner, par une analyse dynamique, les répercussions du comportement et de la politique des pays importateurs de pétrole sur la stratégie des pays de l'OPEC et des autres pays producteurs de pétrole.

105 Face à cette constellation complexe de la diffusion des effets et de leurs répercussions, il est patent qu'une analyse détaillée du problème ne peut être effectuée qu'avec un modèle dynamique de grande envergure tenant compte de toutes les interdépendances. Une telle entreprise, qui implique un travail considérable, sortirait complètement du

cadre de ce rapport et échouerait de toute manière en raison de l'insuffisance des données. C'est pourquoi, seules les principales stratégies de politique économique possibles pour maîtriser la hausse du prix du pétrole seront discutées ci-après sur la base de certaines représentations de leurs effets. Au préalable, afin de cerner malgré tout le plus près possible la réalité qualitative et quantitative propre à la Suisse, une information empirique - bien que de nature plutôt illustrative - sera présentée.

Le but de cet exposé est de montrer comment les prix du pétrole se sont modifiés et quelles en ont été les principales conséquences immédiates. Des analyses économétriques (au sens strict) de ces relations de cause à effet propres à la Suisse n'ont cependant pas pu être effectuées. Les tableaux et graphiques présentés doivent avant tout placer dans leur contexte les deux énormes poussées de fièvre du prix du pétrole en 1973/1974 et en 1979 et permettre certaines comparaisons.

106 Du milieu de 1974 au milieu de 1978, les prix, exprimés en dollars, sur la marché international des matières premières s'étaient tendanciellement maintenus à un niveau à peu près constant selon l'indice HWWA de l'Institut de recherches économiques de Hambourg. Dès juillet 1978, une hausse massive s'est produite, qui ne s'est calmée qu'au printemps 1980; après quelques corrections contre le bas, elle pourrait désormais déboucher sur une phase de stabilité (voir graph. 10). Cette vague de renchérissement a été essentiellement initiée, dès la fin de 1978, par une hausse continue et drastique du prix du pétrole. L'indice des prix des matières premières a augmenté de 65 % de juillet 1978 à février 1980, tandis que les *prix du pétrole brut* doublaient approximativement de février 1979 à février 1980. Cependant, la première fièvre dramatique des prix du pétrole de l'OPEC en 1973/74 avait engendré un quadruplement du prix de base; le niveau des prix des matières premières avait augmenté à l'époque d'une fois et demi. Toutefois, il serait faux de prétendre que

s'il avait été possible autrefois de digérer un quadruplement du prix, cela devrait être à nouveau possible cette fois-ci avec "seulement" un doublement. En effet, l'actuel doublement prolonge une base quatre fois plus élevée: l'augmentation de prix absolue est même plus importante, et c'est cela tout particulièrement qui est déterminant pour les déficits des balances des revenus.

L'indice HWWA-WIF de l'évolution des prix des matières premières internationales donne des informations plus directement utiles pour l'économie suisse (voir graph. 11). Le sommet du printemps 1974 de l'indice global n'a été à nouveau atteint qu'en mars 1980. Toutefois, les prix des vecteurs énergétiques ont commencé à dépasser le maximum de 1974 en novembre 1979, et ont plus que doublé jusqu'au printemps 1980 par rapport au point bas intermédiaire de l'automne 1978.

107 La transmission sur la Suisse de la flambée de 1973/74 a été légèrement atténuée par une réévaluation simultanée du franc suisse d'environ 25%, tandis que *cet allègement ne s'est pas reproduit en 1979*. Jusqu'au premier trimestre 1980 le franc a même subi une légère pression à la dévaluation. Si la part des importations de pétrole brut et des dérivés du pétrole à la demande intérieure a passé de 1,2 % à 2,6 % de 1972 à 1974, elle a augmenté de 1,9 % à 3 % de 1978 à 1979 (voir tabl. 6). Le rapport des prix à l'exportation aux prix du pétrole (termes de l'échange "pétroliers") s'est brutalement dégradé dans les deux phases de fièvre des prix (jusqu'au printemps 1980).

108 Il est tout particulièrement intéressant de considérer comment les renchérissements du pétrole, par le biais de l'effet dit immédiat, se sont répercutés d'une part sur la croissance et d'autre part sur les prix à la consommation,

parce que ces deux données déterminent conjointement les nouvelles conditions-cadre pour les discussions de distribution. La perte de revenu réel attribuable à la hausse des prix du pétrole dans les deux phases (avec un retard de 1 - 2 années) ne peut être estimée avec certitude; l'effet de 1979 devrait être entièrement estimé. En revanche, l'effet de prix direct peut être tiré de l'évolution des prix à la consommation (voir tabl. 7). L'indice total s'est élevé durant les années 1973/74 en moyenne annuelle de 18,5 % dont 2,5 points de pour-cent sont dus au renchérissement des combustibles liquides et de l'essence. En 1979, l'augmentation annuelle moyenne de l'indice total de 3,6 % doit être comparée à une part d'origine pétrolière de 2,6 points de pour-cent (pour 1978, les chiffres correspondants s'élèvent à respectivement 1,1 % et 0,4 %). Dans l'optique de l'inflation, les deux phases de hausse massive présentent cependant une différence considérable: en 1973/74, le prix du pétrole a frappé la Suisse lors d'une phase économique au cours de laquelle l'inflation se développait déjà à toute vapeur; en 1979 en revanche, le renchérissement du pétrole a lui-même initié une nouvelle impulsion marquante de l'inflation, qui s'est par la suite encore élargie par la spirale prix-salaires.

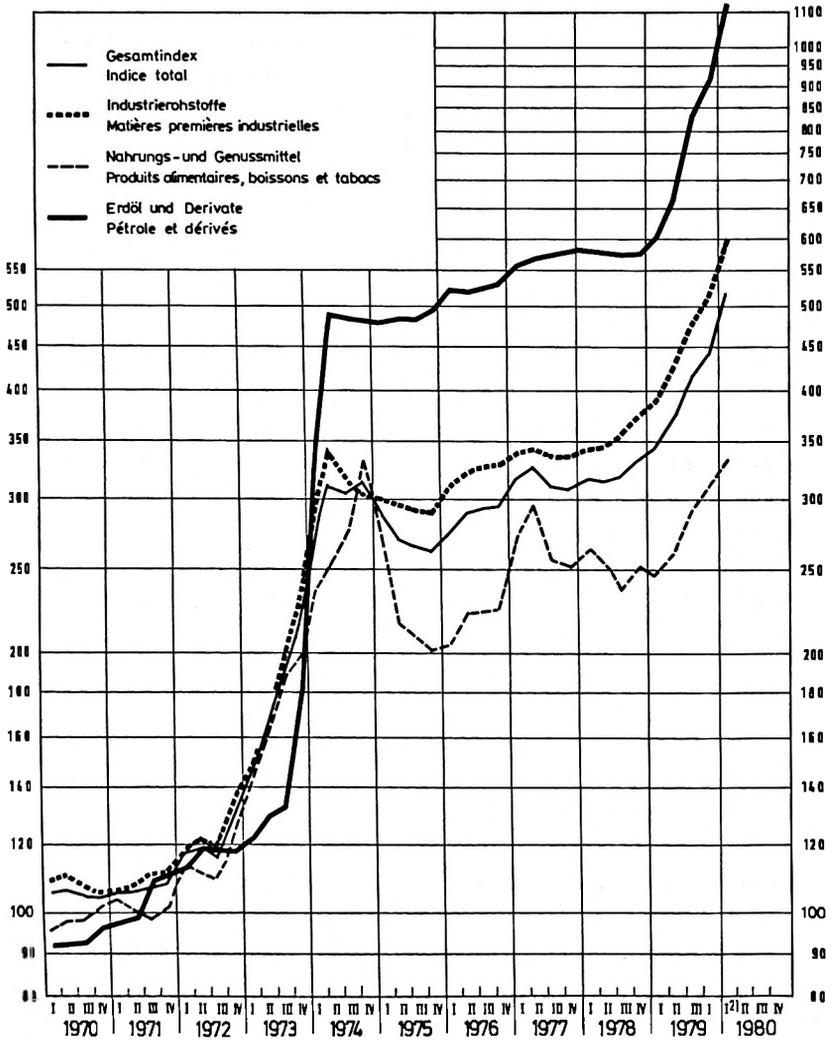
- 109 Un horizon de court à moyen terme a été retenu pour les considérations suivantes relatives aux stratégies possibles de répartition du fardeau réel de nouvelles vagues de renchérissement du pétrole. Les mesures à long terme qui doivent d'une part rendre l'approvisionnement suisse en énergie moins dépendant du pétrole et d'autre part réduire le besoin en énergie ou en tout cas freiner sa croissance ont été ainsi exclues de la discussion. De telles mesures ne sont de toute façon qu'à leur stade de démarrage.

Abbildung 10 Weltrohstoffpreise

Graphique 10 Prix mondiaux des matières premières

HWWA-Index, 1952-1956 = 100<sup>1)</sup> (logarithmischer Massstab)

Indice HWWA, 1952-1956 = 100<sup>1)</sup> (échelle logarithmique)



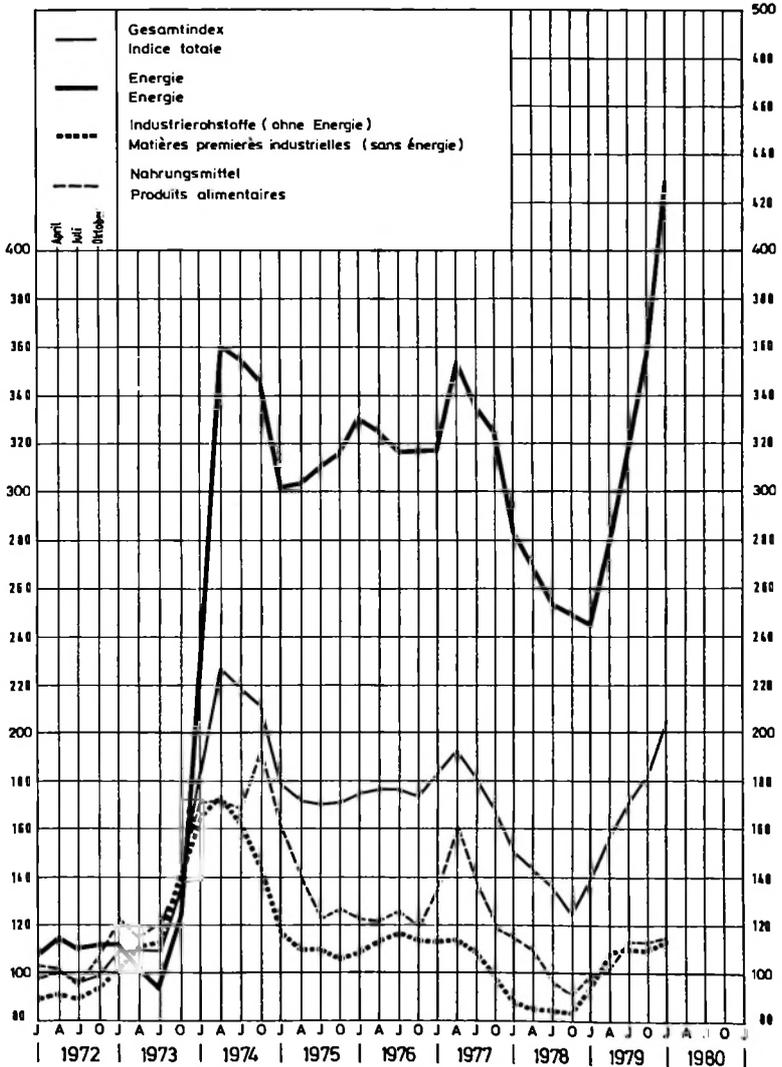
1) Auf Dollarbasis    2) 15. Februar 1980  
En dollars            15 février 1980

Quelle: HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg  
Source: HWWA-Institut de recherches économiques Hanbourg

Abbildung 11 Weltrohstoffpreise

Graphique 11 Prix mondiaux des matières premières

1) 2)  
 HWWA-WIF-Index, 1970 = 100  
 Indice HWWA-WIF, 1970 = 100



1) Auf Frankenbasis      2) Gewichtet gemäss Bedeutung für die Schweiz (Importstruktur)  
 En francs suisses      Pondéré selon l'importance pour la Suisse (structure des importations)

Quelle: Institut für Wirtschaftsforschung ETHZ  
 Source: Institut de recherches économiques EPFZ

Tabelle 6 Erdöl: Preise und andere Indikatoren  
Tableau 6 Pétrole: Prix et autres Indicateurs

Jahr Année	Erdölpreise in Dollars HM/A-Index 1)	Erdölpreise in Franken W/F-Index 2)	Erdölimporte in Mrd Fr. 3)	Anteil der Erdölimporte an der In- ländnach- frage in %	Güterexporte nach OPEC- staaten in Mrd Fr.	Import- preise Index 4)	Export- preise Index 4)	Terms of Trade (Exportpreise/ Erdölpreise) 4)
	Prix du pétrole en dollars Indice HM/A 1)	Prix du pétrole en frs. Indice W/F 2)	Importations de pétrole en mia frs. 3)	Part des importa- tions de pétrole à la demande intérieure en %	Exportations de biens aux pays de l'OPEC en mia frs.	Prix à l'importa- tion Index 4)	Prix à l'exporta- tion Index 4)	Termes de l'échange (Prix à l'ex- portation/ prix du pétrole) 4)
1972	116.5	111.0	1.409	1.2	1.034	78.7	85.8	254.2
1973	140.5	111.1	2.232	1.7	1.175	84.0	88.4	261.7
1974	451.0	328.9	3.745	2.6	1.639	100.0	100.0	100.0
1975	485.4	308.7	2.970	2.2	2.263	96.5	102.9	109.6
1976	522.0	320.8	3.220	2.3	2.926	91.4	102.2	104.8
1977	570.4	337.0	3.377	2.4	3.677	96.9	104.0	101.5
1978	573.7	253.0	2.779	1.9	3.498	86.8	100.2	130.3
1979	755.3	307.8	4.758	3.0	2.880	91.7	103.3	110.4

1) 1952-1956 = 100 2) 1970 = 100 3) Importe von Rohöl, Benzin und Heizöl. Diese Positionen machen etwa 83% der  
Beleinführen aus. / Importations de pétrole brut, d'essence et d'huile de chauffage. Ces positions représentent environ  
83% des importations de pétrole. 4) 1974 = 100

Tabelle 7 Konsumentenpreise und andere Daten für Einkommensanpassung

Tableau 7 Prix à la consommation et autres données pour l'adaptation des revenus

Jahr Année	Veränderungsraten des Landesindex der Konsumentenpreise in % <sup>1)</sup> Taux de variation de l'indice des prix à la consommation en % <sup>1)</sup>						Deflator des Brutto- Inlandpro- dukts	Arbeitnehmer- einkommen in Mrd Fr.  Revenus des salariés en mia frs.
	Flüssige Brennstoffe	Benzin	FB + B <sup>2)</sup>	Totalindex	Anteil <sup>3)</sup> FB + B	Erdölpreis- bereinigter Index		
	Combustibles liquides	Essence	C1 + E <sup>2)</sup>	Indice totale	Part <sup>3)</sup> C1 + E	Indice épuré du prix du pétrole		
1972	-12.4	10.5	- 2.6	6.7	-0.1	6.8	9.8	64.3
1973	64.4	4.7	38.7	8.7	1.5	7.2	8.1	73.3
1974	24.8	27.9	26.1	9.8	1.0	8.8	7.0	81.4
1975	-10.6	1.5	- 5.4	6.7	-0.2	6.9	7.1	83.4
1976	2.4	3.1	2.7	1.7	0.1	1.8	2.7	84.4
1977	3.1	- 2.7	0.6	1.3	0	1.3	0.3	86.5
1978	-12.9	- 3.2	- 8.0	1.1	-0.4	1.5	3.5	90.6
1979	81.2	17.0	48.8	3.6	2.6	1.0	2.3	

1) Jahresdurchschnitte von Monatswerten / Moyennes annuelles des valeurs mensuelles

2) Gewogenes Mittel aus den Veränderungsraten der Preise für flüssige Brennstoffe und Benzin /  
Moyenne pondérée des taux de variation des prix des combustibles liquides et de l'essence

3) Anteil in Prozentpunkten / Part en points de pour-cent

En conséquence, il a seulement été retenu que les consommateurs de dérivés du pétrole peuvent réagir à des augmentations de prix par une diminution de leur demande (exprimée en quantités) d'huile lourde, d'huile de chauffage et d'essence. Aucune conjecture n'a été non plus émise sur l'ampleur de telles réactions, à savoir sur l'élasticité-prix de la demande. Le problème stratégique est ainsi réduit à celui de l'inévitable répartition, à court voir à moyen terme, de l'augmentation de la valeur des importations du pétrole brut et de ses dérivés.

110 Toutefois une complication analytique subsiste du fait que les réactions de l'économie de marché au renchérissement du pétrole dépendent de la stratégie de politique économique choisie pour le maîtriser. En théorie et d'expérience, les solutions extrêmes suivantes peuvent être envisagées:

- Compensation de la perte de revenu réel par une augmentation du produit intérieur brut;
- Tentative de soustraire l'économie intérieure à la perte de revenu réel par une compensation du renchérissement du pétrole assurée grâce
  - . à une réévaluation - par une politique appropriée - du franc suisse,
  - . à une hausse des prix à l'exportation;
- Acceptation de la perte de revenu réel par le maintien d'une masse monétaire constante;
- Approvisionnement monétaire parfaitement élastique, compensation intégrale du renchérissement et possibilité illimitée de répercuter les hausses de coûts.

Les possibilités d'application, les conséquences et, par conséquent, les avantages et désavantages de ces "stratégies" dépendent bien entendu de façon déterminante des perspectives conjoncturelles et de croissance de la Suisse au moment des flambées du prix du pétrole. Il n'est pas possible ici d'examiner toutes les variantes propres à chaque phase conjoncturelle. Dans la discussion suivante des principales options, on gardera néanmoins à l'esprit la tendance actuelle à une faible croissance du revenu réel. Compte tenu de la faiblesse évidente de la croissance depuis 1974-76 sur laquelle le Groupe d'experts reviendra encore dans le chapitre VI, c'est la première option, à savoir la *compensation de la dégradation des termes de l'échange par une croissance interne accrue*, qui a les chances de réussite les plus minces. Le choix d'une option doit tenir compte des objectifs de plein emploi et de répartition équitable des revenus. A ce titre, la stabilité du niveau des prix et de l'équilibre des relations économiques extérieures ne doivent être considérées que comme des objectifs intermédiaires.

- 111 La seconde option envisageable consisterait à parer la dégradation des termes de l'échange consécutive au renchérissement du pétrole par une réévaluation compensatrice du franc et/ou une hausse des prix à l'exportation. La variante de la réévaluation devrait être recherchée par une politique monétaire et des taux d'intérêt adéquate. Pour la seconde variante, on devrait faire confiance à l'aptitude des entrepreneurs d'obtenir, par leurs stratégies de ventes et l'adaptation de leur assortiment, les mêmes succès qu'ils

ont connus lors de la phase de hausse des coûts et de réévaluation du franc de ces dernières années.

Cette option implique la tentative de *répercuter les hausses de prix du pétrole à nouveau sur l'étranger*, afin d'éviter la perte de revenu réel. Cette stratégie avait été appliquée, en majeure partie avec succès, par les pays industrialisés de l'Ouest après la première fièvre du pétrole et quelques rounds inflationnistes. Un tel expédient, facile à court terme, serait extrêmement dangereux à long terme. Non seulement la capacité concurrentielle de la Suisse pourrait-elle à la longue en être réduite, mais surtout, les *pays non-exportateurs de pétrole du Tiers-Monde*, qui ont été déjà lourdement affectés par la première flambée des prix, en subiraient une *charge insupportable*. L'instabilité politique latente en serait accrue et des débouchés prometteurs pour l'avenir en seraient considérablement réduits. De surcroît, l'expérience montre que les pays de l'OPEC réagissent à d'importantes dévaluations du dollar par de nouvelles augmentations du prix du pétrole brut.

- 112 La troisième option - *acceptation de la perte de bien-être* - soulève tant des *problèmes économiques réels* que des *problèmes de répartition*. Pour assurer le maintien du plein-emploi, la diminution de la demande intérieure devrait être compensée par des exportations supplémentaires et/ou des importations réduites. L'excédent d'exportations réel accru (l'excédent d'importations réduit) contribuerait à diminuer le déficit de la balance des revenus consécutif au renchérissement du pétrole. Il s'agirait en d'autres termes d'un "recyclage réel" réussi.

Simultanément, une solution doit être trouvée au problème de répartition qui résulte de la grande divergence qui caractérise la perte de bien-être des ménages privés. Le conflit de répartition devrait être discuté ouvertement.

- 113 La quatrième option enfin part du principe que le fardeau réel issu du renchérissement du pétrole est irrémédiable. Néanmoins, la décision de savoir qui doit finalement le supporter est *remise au processus inflationniste anonyme* dans lequel chaque groupe et domaine s'efforcent de prime abord de préserver à tout prix leurs acquis. La dispute ouverte sur la répartition est remplacée par une *confrontation fictive à caractère inflationniste*, dans laquelle les groupes et associations se réfèrent aux mécanismes d'adaptation qui ont fait le plus leurs preuves durant la période de croissance.
- 114 Le Groupe d'experts a montré dans le chapitre II que les avantages de la compensation postérieure au renchérissement sont nettement supérieurs à ses désavantages. Il a néanmoins avancé des arguments incitant à *repenser les règles du jeu à cause d'une situation initiale fondamentalement modifiée* - croissance faible de la productivité, hausse des prix provoquée essentiellement par un seul bien.

Il a été démontré que dans la constellation actuelle, la compensation intégrale du renchérissement pour les salaires entraîne des hausses "à froid" de salaire réel: il y a naissance de rentes différentielles. Leur origine ne réside pas seulement dans le poids très différent occupé par le pétrole dans les habitudes de consommation de chaque ménage, mais provient aussi du fait que les classes de revenus supérieures ont une propension à épargner nettement plus forte. En conséquence, la compensation intégrale du renchérissement n'est absolument pas neutre pour la répartition; elle engendre au contraire des effets de redistribution peu transparents. Si, simultanément, les gains de productivité cessent, l'attachement à l'indexation intégrale initie une spirale inflationniste, qui ne peut être maîtrisée que par une politique monétaire très restrictive conduisant à la prochaine crise.

115 Il faut remarquer en passant - néanmoins avec beaucoup d'insistance - que la compensation intégrale du renchérissement réduit considérablement l'*incitation à économiser l'énergie*. Si les ménages sont entièrement compensés pour le renchérissement du pétrole, ils peuvent en principe acheter les mêmes quantités que jusque-là, sans devoir se restreindre pour d'autres besoins.

On peut opposer à cet argument que les choix des consommateurs se fondent sur des *prix relatifs* qui se sont modifiés de façon décisive en défaveur du pétrole et de ses dérivés, et que par conséquent il faut faire confiance au *processus de substitution*. Sans doute, celui-ci va-t-il jouer à long terme et a d'ailleurs déjà commencé. A court et à moyen termes, cependant, les possibilités de substitution sont très limitées. Une incitation à l'économie par le biais du prix est par conséquent fortement souhaitable.

116 Le Groupe d'experts se contente ici d'énumérer une liste, très brièvement commentée, de mécanismes de compensation alternatifs et de possibilités de révisions:

- (i) *Séparation de l'indice des prix;*
- (ii) *Couplage avec un indice des prix qui exclut entièrement les hausses de prix dues aux importations;*
- (iii) *Indexation partielle selon différentes variantes, en particulier*
  - *introduction d'un plafond,*
  - *indexation échelonnée (dégressive),*
  - *suppléments absolus de cas en cas selon la charge effective due au renchérissement de l'énergie.*

117 L'idée d'une séparation de l'indice des prix à la consommation, dans le sens d'une *élimination des flambées de prix d'origine mondiale* frappant certains produits et contre lesquelles la politique économique interne ne peut rien, a déjà été avancée à diverses occasions depuis le début des années septante. Elle aurait pour avantage de permettre d'éviter la spirale inflationniste prix-salaires qui place la politique monétaire devant des choix difficiles, sans pour autant remettre en question le principe d'un mécanisme d'adaptation qui a fait ses preuves. Elle souffre cependant de défauts importants, qui pourraient bien s'avérer prépondérants.

Sur le plan de l'équité de la distribution, on peut déplorer que les ménages sont frappés par la perte de bien-être de façon très différente. Une exclusion du prix du pétrole sans aucune compensation serait *a-social vis-à-vis des bénéficiaires de petits revenus*. En outre, chaque séparation d'indice constitue une *décision arbitraire*, et le danger que d'autres produits, également susceptibles de poser des problèmes pour la politique de stabilisation, soient régulièrement éliminés n'est pas facile à écarter. Enfin, il y a le problème de l'asymétrie: les produits concernés doivent-ils encore être exclus lorsque les prix - en raison du marché mondial ou du cours de change - diminuent à nouveau? Les adversaires de la séparation peuvent avec raison faire allusion aux manipulations d'indice opérées dans d'autres pays.

118 La seconde variante, consistant à exclure de manière générale et pour toujours les modifications de prix d'origine étrangère, a été lancée à plusieurs reprises dans la discussion, en particulier par les milieux académiques, parce qu'il s'agit d'une solution propre et parce qu'un tel indice existe déjà. En lieu et place de l'indice des prix à la consommation, on utiliserait l'*indice des prix du produit intérieur brut propre à la comptabilité nationale*. Avec ce dernier, toutes les variations de prix qui proviennent d'une modification des

termes de l'échange sont automatiquement exclues; seules les tendances inflationnistes mettant en cause la responsabilité de la politique de stabilisation nationale seraient considérées pour l'indexation.

Cette solution est sans doute très séduisante sur le plan purement théorique; sur le plan de l'équité sociale cependant, elle souffre au minimum des mêmes faiblesses qu'une élimination de certains produits de l'indice. L'indice des prix du PIB ne tient absolument pas compte des habitudes de consommation propres à différentes classes de revenus et il est beaucoup trop abstrait dans sa construction pour qu'il ait la moindre chance d'application sur le plan politique. L'indice des prix à la consommation constitue un élément intégral du consensus social; de plus, il se prête à un calcul à très court terme alors que l'indice des prix du PIB n'est disponible qu'avec beaucoup de retard sur une base annuelle. Enfin, l'indice des prix du PIB connaît un développement très spécifique par rapport à d'autres séries de prix, si bien qu'il faudrait tout d'abord examiner si un ajustement des salaires sur cette base faciliterait, ou au contraire, compliquerait le politique de stabilisation.

119 *L'indexation partielle* qui est déjà pratiquée aujourd'hui de diverses manières, fournit pratiquement des possibilités illimitées de se tenir au système éprouvé de la compensation du renchérissement, tout en prenant en considération les modifications de l'environnement économique.

Le paiement unique d'une allocation de renchérissement absolue, sous la forme d'une "contribution pétrolière", est en principe à imputer à l'idée de la séparation de l'indice: pour le cas particulier d'une flambée extraordinaire des prix, le lien avec l'indice est suspendu et une aide spéciale est accordée en lieu et place aux couches de la population

à faible revenu. Cela permettrait d'éviter la création de rentes différentielles consécutives au système d' "arrosage" de l'indexation intégrale, qui a été stigmatisée par le Groupe d'experts, ainsi que ses conséquences néfastes pour la politique de stabilisation, dans le chapitre II. En revanche, les dépenses administratives et la tendance à des controverses politiques gratuites serait forte. Cette variante ne devrait donc être considérée que pour les cas extrêmes.

- 120 Parmi les autres variantes de l'indexation partielle, la solution du *plafonnement* est la plus courante: la compensation du renchérissement n'est accordée que jusqu'à un revenu d'un certain montant. Néanmoins, des différences considérables apparaissent d'un secteur à l'autre, et tout particulièrement entre les secteurs privés et publics.

Le Groupe d'experts s'efforcera encore de développer un résumé dans le chapitre VI. Il convient toutefois d'examiner encore ici le principal argument qui est avancé contre l'indexation partielle. On lui reproche en effet d'anéantir des échelles et des structures de salaires et traitements qui ont été péniblement élaborées, parfois même à grands frais. Tous ces efforts auraient ainsi été vains. On doit cependant opposer à cela - et c'est précisément ce que le Groupe d'experts a voulu souligner dans le chapitre II - que l'indexation intégrale n'est pas du tout neutre non plus pour la distribution. En conséquence, des conclusions exactement opposées devraient être tirées: dans la constellation discutée ici - la hausse de l'indice des prix à la consommation provient en majeure partie d'un seul composant qui à une importance très différente selon les classes de revenu - seule une indexation adaptée aux faits garantit la structure réelle des salaires.

On doit ajouter à cela, dans le prolongement des rapports précédents, que le désir de vouloir maintenir éternellement une structure donnée des revenus est de toute façon une illusion. Le Groupe d'experts a en effet souligné la nécessité d'une plus grande flexibilité des revenus relatifs, compte tenu de la transformation rapide des profils d'offre et de demande sur le marché du travail.

#### IV Problèmes économiques de l'assainissement des finances fédérales

##### Remarques préliminaires

- 121 L'annonce récente d'un excédent de dépenses du compte financier 1979 de près d'un demi-milliard supérieur au budget ainsi que les prévisions du budget 1980 et du plan financier pour les années 1981 à 1983 ont replacé le problème du déficit chronique de la Confédération au centre des préoccupations de la politique économique suisse. A tort ou à raison, il apparaît que les solutions recherchées ou les réalisations attendues dans tous les autres grands domaines de la politique économique intérieure (sécurité sociale, transport, énergie, instruction et recherche, défense nationale, etc.), voire extérieure dans le cas de l'aide au développement, sont suspendues à la possibilité d'assainir rapidement et durablement les finances de la Confédération. De même, l'expérience a montré qu'une politique budgétaire de stabilisation adéquate est fortement restreinte par cet état de fait.
- 122 L'enjeu économique de la politique d'assainissement voulue par le peuple et le Parlement et annoncée par les autorités fédérales a une grande portée car il touche deux périodes qui se chevauchent et qui correspondent à des problèmes nettement différents: les années 1981 à 1983 seront directement touchées par les mesures qui seront mises en place;

mais l'évolution de toute la décennie sera influencée par le succès ou l'échec des mesures. L'aptitude des moyens proposés ou envisageables pour réaliser l'assainissement indispensable sans mettre en cause l'équilibre économique durant la phase de mise en place devrait être soumise à une analyse économique approfondie. Afin d'en montrer l'importance, le Groupe d'experts s'est efforcé ci-dessous de brosser un tableau succinct de quelques-uns des principaux problèmes économiques soulevés. Pour la phase active de mise en place, l'accent sera porté sur l'adéquation des moyens par rapport à la situation économique probable. Pour le plus long terme, l'optique retenue sera celle de l'aptitude des moyens engagés à assurer un assainissement durable, souhaitable en soi et pour la politique de stabilisation. En revanche, sans pour autant ignorer ou minimiser l'importance du problème, le Groupe d'experts ne se prononcera ni sur les questions de la taille de l'Etat et de l'importance relative souhaitable des cantons par rapport à la Confédération, ni sur les conséquences redistributionnelles des mesures. De par leur nature et faute de connaissances théoriques suffisantes, ces sujets sont difficilement séparables de la politique; en outre les analyses économiques empiriques disponibles sont maigres et les recherches sont très délicates.

Enfin, l'expérience montre que dans le domaine infiniment complexe de l'incidence redistributionnelle des recettes et des dépenses publiques, il faut toujours se méfier des conclusions hâtives.

#### Origines de l'excédent de dépenses

- 123 Sans revenir en détail sur ses analyses des Rapports 1977/78 et 1978/79 et sur la première partie de celui-ci, le Groupe d'experts tient seulement à souligner ici qu'il partage l'opinion très largement répandue prétendant que le ménage

fédéral souffre d'un *déséquilibre structurel* caractérisé par une tendance croissante à une évolution divergente des dépenses et des recettes. Son origine remonte à la décennie soixante et il avait été parfaitement prévu en 1966 déjà par la Commission Jöhr chargée d'évaluer les recettes et les dépenses de la Confédération de 1966 à 1974. L'incidence négative sur les recettes de la crise économique 1974 à 1976 et de la croissance très ralentie des années suivantes, de même que les programmes de relance qui ont été appliqués, ont certes renforcé l'impasse, mais n'ont guère influencé la tendance profonde.

124 Les causes se situent tant du côté des recettes que des dépenses. Certes, l'impôt de défense nationale (ci-après: IDN) et l'impôt sur le chiffre d'affaires (ci-après: IChA) connaissent, grâce à leur assiette et à leur mode de calcul, une expansion égale ou supérieure à celle du produit national nominal. Pour le premier toutefois, le facteur de croissance plus que proportionnel joué par la nette progressivité de son barème est, selon la phase conjoncturelle, plus que compensé par le désavantage de son mode de perception qui implique un intervalle de trois à quatre ans entre la création d'un revenu et l'échéance de l'impôt. En revanche, la majorité des autres ressources de la Confédération (droits de douane, droits supplémentaires sur les carburants) ne profite guère de l'expansion, même ralentie, de l'économie, ni même du renchérissement que l'on doit à nouveau déplorer. En effet, elles sont calculées sur les quantités ou, sur le plan de leur importance relative, elles ont été sacrifiées par la politique de libre-échange de ces vingt-cinq dernières années.

125 Du côté des dépenses, malgré les efforts de compression certains que les autorités ont entrepris de leur propre chef ou par des mesures légales depuis 1973, des *facteurs d'expansion rapide se sont toujours imposés en réponse aux besoins spécifiques d'une période.*

Contrairement aux recettes, on constate une tendance à l'alternance des facteurs les plus dynamiques selon que plusieurs années d'une relative stabilité ont donné lieu à un besoin de rattrapage, ou, inversement, que la pointe de l'effort principal a été dépassée, ou encore que la croissance, jugée trop rapide, a fait l'objet de mesures de correction.

- 126 Le graphique 12 met en évidence les taux annuels de croissance moyens réalisés entre 1960 et 1978 ainsi que ceux budgétés ou planifiés - y compris les mesures d'économie proposées - pour la période 1979 - 1983 des principaux postes de dépenses de la Confédération. Il en ressort que le *ménage des transferts* (y compris les intérêts passifs) a *crû beaucoup plus rapidement que les dépenses propres de la Confédération*, ce qui a porté sa part aux dépenses totales de 52 % en 1960 à 71 % en 1978. C'est une manifestation évidente des priorités de la politique financière des années soixante et septante, mais aussi une conséquence de la nature de ces dépenses, qui présentent sous une forme ou une autre un mécanisme automatique d'adaptation. Contrairement aux dépenses propres qui sont en permanence sous le contrôle des autorités fédérales, les dépenses de transfert ne sont en règle générale plus manoeuvrables annuellement dès qu'elles ont acquis force de loi, du moins aussi longtemps que cet automatisme est politiquement ou financièrement supportable. Les données du plan financier témoignent du souci de remédier à cette situation.

Phase active de mise en place des mesures d'assainissement: adéquation des moyens par rapport à la situation économique

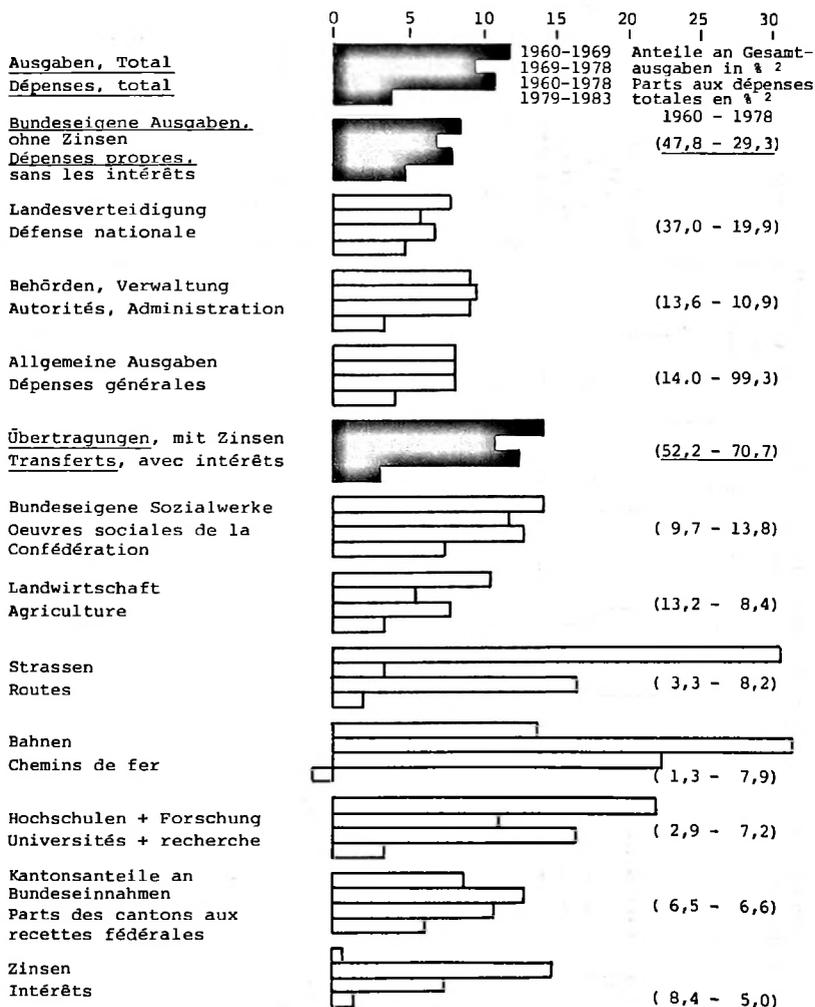
- 127 Face à ce déficit structurel qui se perpétue, le Conseil fédéral a présenté en début d'année 1980 un nouveau programme d'assainissement qui vise à résorber l'excédent de dépenses d'ici à 1983. Le tableau 12 reproduit les données

du plan financier 1981 - 1983. Il distingue les efforts d'amélioration effectués au sein de l'Administration des mesures constitutionnelles et légales proposées ou envisagées. Celles-ci comprennent deux volets. Le premier repose sur un programme immédiat d'économie visant à réduire provisoirement ou durablement les transferts de la Confédération (Message du 24 janvier 1980 à l'appui de mesures destinées à réduire les dépenses de la Confédération) et sur l'espoir d'un léger allègement financier grâce au projet de modification de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, qui est en consultation auprès des organes intéressés depuis le 25 février 1980. Le second porte sur des mesures fiscales: extension dès 1981 de l'assiette de l'ICHa aux vecteurs énergétiques jusque-là exonérés et pleine imposition des produits du tabac; introduction en 1983 d'une taxe sur les poids lourds; reconduction dès 1983 du régime fiscal de la Confédération avec correction d'une partie de la progression à froid antérieure pour l'IDN et hausse de 18 % des taux de l'ICHa; étude d'une imposition spéciale des banques.

- 128 La conjoncture économique 1980 - 1982 supporte-t-elle, voire justifie-t-elle ces mesures? Dans ses deux derniers rapports, le Groupe d'experts avait mis en garde les autorités contre une politique restrictive contraire à la reprise économique extrêmement faible et hésitante des années 1978 et 1979. Il se plaît donc à noter, comme il l'a relevé dans la première partie, que le budget fédéral a opéré - sans pour autant que cela ait été désiré - *un effet expansif très bienvenu au moins en 1979*. En revanche, il ressort également de la première partie que la situation économique, sans être du tout excellente, s'annonce une peu meilleure pour l'année en cours, et les perspectives à plus long terme pour les années 1981/82 n'annoncent pas de changement marquant. De plus, les capacités en main-d'oeuvre et techniques semblent, bien qu'avec des différences d'intensité selon les secteurs et les pro-

Abbildung 12 Durchschnittliche jährliche Zunahme in % der Hauptausgaben des Bundes, 1960-1969, 1969-1978, 1960-1978, 1979-1983<sup>1</sup>.

Graphique 12 Taux d'augmentation annuels moyens en % des principales dépenses de la Confédération, 1960-1969, 1969-1978, 1960-1978, 1979-1983<sup>1</sup>.



1) Voranschlag 1980, Finanzplan 1981-1983. / Budget 1980, Plan financier 1981-1983.

2) Gewisse Daten sind nicht vergleichbar, weil sie aus unterschiedlichen Quellen stammen. / Certaines données ne sont pas comparables car elles ne proviennent pas des mêmes sources.

Tabelle 8 Finanzplan des Bundes für die Jahre 1981 bis 1983 vom 16. Januar 1980  
 Tableau 8 Plan financier de la Confédération pour les années 1981 à 1983 du 16 janvier 1980

	Finanzplan / Plan financier				Ø%	1)	
	Voran- schlag 1980	1981	1982	1983			
	Budget	in Mio Fr / en mio fr					
<i>Eingaben der Departemente vom 15. Juni 1979</i>							
- Ausgaben (gerundet)	17342	18700	19700	20000	4,9	<i>Demandes des départements du 15.6.1979</i>	
- Einnahmen (gerundet)	16045	15800	16600	16700	1,3	- Dépenses (montants arrondis) - Recettes (montants arrondis)	
- Ausgabenüberschüsse (gerundet)	1297	2900	3100	3300		- Excédents de dépenses (arrondis)	
<i>Überarbeitete Zahlen</i>						<i>Données révisées</i>	
- Ausgaben	17337	17629	18680	18868	2,9	- Dépenses	
- Weiterführung der bestehenden Aufgaben	(17147)	(17089)	(17890)	(18003)	1,6	- Poursuite des tâches existantes	
- Neue Vorhaben/Intensivierung von bestehenden Aufgaben	( 190)	( 540)	( 790)	( 865)		- Nouveaux projets/développement de tâches existantes	
- Einnahmen	16046	15751	16713	16940	1,6	- Recettes	
- Ausgabenüberschüsse	1291	1878	1967	2028		- Excédents de dépenses	
<i>Verfassungsmässige und gesetzliche Sanierungsmassnahmen</i>						<i>Mesures constitutionnelles et légales Les d'assainissement</i>	
A Sparmassnahmen		650	780	430		A Mesures d'économie	
- Sparprogramm 1980	.	.	.	200		- Programme d'économies 1980	
- Aufgabenteilung	.	.	.	.		- Répartition des tâches	
B Fiskalmassnahmen						B Mesures fiscales	
- Schwerverkehrsabgabe	.	.	.	350		- Taxe sur les poids lourds	
- Erweiterte Umsatzbesteuerung	.	280	360	380		- Extension de l'ICHA	
- Finanzordnung	.	.	.	500		- Régime financier	
- Wehrsteuer	.	.	.	(- 300)		- IDN	
- Warenumsatzsteuer	.	.	.	( 800)		- ICHA	
<i>Gesamtausgabenüberschüsse (gerundet)</i>	.	950	830	170		<i>Excédents de dépenses globaux (arrondis)</i>	

1) Ø% = durchschnittliche jährliche Zunahme 1980/1983 in % / augmentation annuelle moyenne 1980-1983 en %

fessions, entièrement utilisées. Dans ces conditions, une politique budgétaire expansive n'est certainement plus souhaitable, mais inversement, rien non plus ne justifie une politique restrictive. Compte tenu du niveau d'importance et de la nature des mesures qui portent, comme cela vient d'être relevé, exclusivement sur des réductions des transferts et sur des augmentations des recettes fiscales, le Groupe d'experts considère que le programme d'assainissement prévu devrait pouvoir être supporté par l'économie suisse sans conséquences récessives malvenues, et cela d'autant plus que l'on peut s'attendre à un comportement plutôt expansif de la part des cantons et communes.

- 129 Cette complémentarité actuelle entre la volonté politique d'assainir les finances fédérales et une situation économique qui le permet est réjouissante. L'occasion doit donc être saisie pour remettre durablement de l'ordre dans le ménage fédéral *pour qu'il soit possible dorénavant de mettre effectivement le budget de la Confédération au service de la politique de stabilisation*. La mauvaise expérience des années 1975 et 1976 a montré à quel point une situation financière malsaine héritée des années de haute conjoncture avait réduit la marge de manoeuvre des autorités *pour mener la politique de relance exigée par la récession*.
- 130 Le Groupe d'experts aimerait cependant mettre en garde contre un risque d'exagération ou de mauvaise justification de la politique d'assainissement qui pourrait être ultérieurement à l'origine d'une politique à nouveau inadéquate. Primo, l'association établie par certains entre les excédents de dépenses et une mauvaise gestion ne repose sur aucun fondement sérieux. En effet, même s'il est souhaitable de sans cesse enjoindre les autorités publiques à améliorer l'efficacité de leur gestion, cet effort est tout à fait indépendant de celui d'une politique budgétaire conforme à la conjoncture. Ne pas le reconnaître conduit à considérer la

gestion comme bonne chaque fois que le budget est équilibré, ce qui n'a pas de sens non plus. De même, il est tout à fait déplacé de faire du déficit budgétaire l'alibi d'une volonté de réduire la taille de l'Etat; il s'agit de deux problèmes parfaitement différents. Secundo, il est également faux d'avancer qu'un déficit budgétaire porte toujours les germes de pressions inflationnistes; on l'a vu et répété, *tout dépend de la situation économique.*

Tertio, comparer la dette consolidée actuelle de la Confédération à celle de l'après-guerre est une mauvaise optique. En termes relatifs, par rapport aux dépenses par exemple, elle est en effet quatre à cinq fois plus petite; de plus, nous avons relevé l'an dernier que même si la dette augmente chaque année, sa part aux dépenses publiques ou au produit national n'augmente pas indéfiniment mais tend à se stabiliser. Quarto, il est aussi faux de considérer les dépenses d'intérêt comme un vil gaspillage: il ne faut pas oublier que l'emprunt - pour autant qu'il serve à financer de bons investissements - permet d'anticiper des dépenses qui stimulent la croissance économique; or celle-ci est source de recettes fiscales supplémentaires permettant précisément de couvrir ces dépenses d'intérêt. Quinto et enfin, il se pourrait bien que l'on réalise ultérieurement que l'importante couverture actuelle du déficit des CFF qui est indispensable au maintien de ses prestations régionales s'avère à long terme comme une mesure payante pour la qualité de vie et les finances des CFF elles-mêmes. En conclusion, un *déficit raisonnable du compte financier de la Confédération destiné à couvrir une partie des dépenses d'investissement en capital matériel et humain serait parfaitement justifié*, voire même souhaitable économiquement pour favoriser l'amélioration du niveau de vie. Cette règle de comportement valable pour le long terme doit cependant être adaptée à court terme selon les impératifs de la politique conjoncturelle.

Phase à plus long terme d'action des mesures:  
aptitude des mesures à assurer un assainissement durable

Mesures d'économie: contribution à l'efficacité des dépenses

- 31 Le but des mesures d'économie devrait être non seulement de fournir un allégement immédiat et suffisant des dépenses, mais surtout de recréer les conditions légales et de gestion susceptibles de fournir aux autorités le moyen de garder en permanence le contrôle sur le niveau et l'évolution des dépenses, tout particulièrement de transfert, afin d'assurer leur développement en harmonie avec les possibilités à long terme de l'économie et coordonné entre elles. En d'autres termes, les mesures devraient contribuer à améliorer l'*efficacité allocative* (adaptation de l'offre à la demande) et *productive* (utilisation optimale des ressources productives) du secteur public.

- 32 Sans pour autant entrer dans le détail des mesures, le plan financier et le programme d'économie montrent que la démocratie suisse de concordance continue à avoir de la peine à fixer les priorités souhaitables du point de vue de l'efficacité allocative. Certes, la coupure linéaire de 10 % envisagée pour deux ans pour les subventions épargne certains secteurs et envisage une certaine souplesse pour les autres. Mais force est de constater que les *contraintes juridiques et matérielles ont la prépondérance sur les priorités politiques*, et cela bien que la question de principe ait déjà été soulevée - sans succès politique - en 1966 par le rapport de la Commission Stocker et en 1971 dans celui de la Commission Keller.

En outre, même si plus de 70 % de l'augmentation des dépenses prévues par le plan financier provient de l'introduction de nouveaux projets ou du développement de tâches existantes, on doit se demander si le développement de ces derniers n'est pas trop fortement contraint par une irréversibilité des

tâches existantes. L'argument maintes fois répété dans la sphère politique "pas de recettes nouvelles - pas de tâches nouvelles" permet de le craindre. Or, il est évident que les transformations économiques et sociales continues de même que les oeuvres réalisées dans certains domaines requièrent une adaptation des priorités. La prise de conscience de ce besoin ne suffit pas: des mécanismes institutionnels doivent être introduits dans le processus de décision et dans l'organisation de l'Administration pour favoriser sa mise en pratique; le statu quo implique le gaspillage de ressources rares et par conséquent une perte de bien-être pour la communauté.

133 Certains objectifs de la politique économique financièrement très gourmands pour la caisse fédérale pourraient être réalisés avec une plus grande efficacité productive. Tel est tout particulièrement le cas de l'agriculture. En court-circuitant en grande partie le rôle régulateur du mécanisme des prix, la politique agricole suivie favorise notamment des surproductions dont la reprise ferme ou la mise en valeur coûte inutilement très cher aux contribuables et aux consommateurs, alors que le but d'une agriculture forte et d'un revenu paysan équitable pourrait être satisfait à moindre coût.

134 De même, une propriété relevée ci-dessus du ménage de transfert de la Confédération qui fait que les autorités fédérales n'ont qu'un contrôle limité sur la plupart des dépenses une fois que leurs modalités ont été fixées dans la loi mérite une plus grande attention. D'une part, un plus grand soin devrait être porté au stade de la préparation de la décision à l'évaluation de l'évolution à long terme des éléments déterminants pour la contribution fédérale. Pour se prémunir d'évolutions fâcheuses inattendues, il s'agit aussi de faire preuve de prudence dans la fixation des modalités de finance-

ment par la Confédération et dans tous les cas de placer des garde-fous sous la forme par exemple de prestations annuelles maximales, voire d'un système de crédits d'engagement à long terme. Un financement spécial affecté exclusivement à la couverture de cette dépense peut aussi être envisagé sous certaines conditions. Continuer à ignorer ou éluder les conséquences possibles à long terme des modalités de certaines dépenses de transfert est porteur du germe de difficultés futures analogues aux présentes. Notons que des modifications de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ainsi qu'une simplification de l'actuel système de péréquation financières, pourraient très utilement y contribuer, mais il est encore trop tôt pour prévoir si l'approche politique actuelle y parviendra.

Mesures fiscales envisagées ou esquissées:

conformité à un système fiscal moderne (rationnel)

- 35 Les différentes mesures d'assainissement envisagées ou esquissées sur le plan fiscal doivent être étudiées ensemble dans l'optique de leur conformité à un régime fiscal rationnel, susceptible de financer une collectivité publique importante et de contribuer à la politique de stabilisation. A l'aube de modifications importantes, il n'est sans doute pas inutile de rappeler à tous ceux qui vont prendre part à leur élaboration que la science économique fournit tout à la fois une approche et des enseignements sur les caractéristiques d'un bon système fiscal que l'on ne peut ignorer sans risquer de nuire à l'efficacité économique et à la politique de stabilisation, et sans créer des discriminations involontaires entre les individus ou sociétés. Il en ressort entre autres d'une part que les *impôts existants pourraient être souvent sensiblement améliorés par quelques modifications, parfois peu importantes*, et d'autre part qu'il n'est guère facile d'innover en matière fiscale: de nombreuses propositions de nouveaux impôts susceptibles à première vue de satisfaire les objectifs qu'on leur assigne ne résistent pas à une analyse approfondie.

- 136 La proposition de prélever dès 1983 un impôt sur les poids lourds devant rapporter cette année-là 350 millions doit être envisagée dans l'optique du principe d'équivalence puisque l'objectif est d'amener cette catégorie de véhicule à couvrir les coûts qu'elle engendre, ce qu'elle ne fait maintenant selon le compte routier 1977 qu'à raison de 50 %. Bien que les modalités d'application envisagées ne sont pas encore publiées au moment de la rédaction finale de ce rapport, le Groupe d'experts soucieux de la contribution que cet impôt pourrait apporter à l'efficacité productive de l'économie, souhaite que son introduction ne relève pas seulement de considérations financières, mais que l'on étudie aussi sa contribution possible à la poursuite d'une *politique globale des transports*, qui tiennent compte de la place respective à attribuer aux transports par route et chemin de fer, et compte tenu d'une indispensable prise en considération des problèmes de l'environnement et de la politique énergétique.
- 137 L'extension esquissée pour 1981 de l'ICHA de même que la révision du régime financier de la Confédération ne peuvent être étudiées ici, faute de place, que sous l'angle général des finances de la Confédération et de la politique conjoncturelle. Compte tenu de la co-responsabilité des recettes au déficit chronique du ménage fédéral, il serait souhaitable que la Confédération dispose d'un bloc plus important de recettes qui réagissent à la conjoncture, et cela si possible aussi de manière plus rapide. Diverses solutions sont théoriquement possibles parmi lesquelles on peut noter le remplacement des taux d'imposition spécifiques par des taux ad valorem, tout particulièrement pour les droits de douane et éventuellement pour l'imposition de l'alcool et des carburants. Il ne faut pas oublier cependant que ces derniers impôts provoquent des distorsions de l'allocation des ressources qu'il ne serait justifié d'accentuer par un tel changement de système que si cela était souhaitable du point de

vue d'un autre maillon de la politique économique (environnement, énergie, etc.). Dans tous les cas, l'intégration de l'impôt sur la bière dans l'ICHA devrait être étudiée.

- 38 La solution normale - et qui avait d'ailleurs été concrétisée avec le projet d'introduction d'une taxe sur la valeur ajoutée (ci-après: TVA) - consisterait plutôt à accroître les recettes au titre de l'ICHA et/ou de l'IDN. A noter que si l'opinion politique s'opposait à tout ou partie des augmentations des recettes prévues, un effort devrait tout de même être entrepris pour augmenter dans la mesure du possible la part relative de ces deux impôts aux recettes totales.
- 39 Cet objectif serait facilement réalisé pour l'IDN en remplaçant, comme cela avait été proposé notamment par la Commission de recherches économiques en 1969, le système actuel de taxation par une perception à la source combinée avec une déclaration correctrice en fin d'année, ou, ce qui serait plus simple sur le plan administratif, par une déclaration annuelle combinée avec le paiement pendant l'année fiscale d'acomptes provisionnels. Une telle pratique est envisageable sur le plan administratif puisque quatre cantons la pratiquent sans difficultés particulières. Cette solution aurait au moins un double avantage. D'une part, en période de bonne conjoncture en tout cas, les recettes de la Confédération bénéficieraient beaucoup plus vite de cette situation ce qui signifierait pour les années 1980 et 1981 par exemple un surcroît de recettes que nous avons grossièrement évalué à 600 - 700 millions. Par la même occasion, le rythme bisannuel de l'encassement de l'impôt serait automatiquement éliminé, ce qui est très souhaitable pour la transparence des comptes. D'autre part, le *risque réel* à chaque retournement conjoncturel d'un effet procyclique inhérent au long délai entre la création d'un revenu et l'échéance de l'impôt serait éliminé,

et l'effet général de *stabilisation automatique de l'impôt serait renforcé*, la ponction fiscale réagissant beaucoup plus rapidement aux variations de l'activité économique. Toutefois, cet avantage important cache un risque sérieux d'effet procyclique renforcé si l'Exécutif et le Parlement ne sont pas en mesure de se soumettre à la discipline exigée par le jeu des stabilisateurs automatiques en profitant en haute conjoncture de rentrées fiscales supérieures pour accroître les dépenses ou en s'efforçant d'équilibrer le budget en situation de récession. On peut espérer que les progrès réalisés dans la planification des dépenses et une meilleure assimilation de la responsabilité conjoncturelle de la Confédération permettront d'éviter ces difficultés.

- 140 Le législateur devra être conscient que cette modification du mode de perception de l'IDN contredit la volonté de réduire les effets de la progression à froid, dont les conséquences redistributives vont à l'encontre des objectifs poursuivis en la matière. L'augmentation unique du fardeau fiscal de la plupart des contribuables que la modification produirait, de même que la progression à froid antérieure non encore corrigée, pourraient être prises en considération à l'occasion du changement de système. En revanche, vouloir éliminer en permanence l'effet de la progression à froid - ce qui se justifierait sur le plan de l'équité puisque la progression dénature les déductions fiscales et le barème acceptés démocratiquement - réduirait en grande partie l'incidence bénéfique de la mesure sur les recettes de la Confédération et sur la conjoncture. Puisque la modification de l'IDN envisagée pour l'instant semble se limiter à une correction unique de la progression à froid antérieure, le Groupe d'experts souhaiterait que l'on étudie encore la possibilité de modifier à l'occasion du renouvellement du régime financier le mode de perception.

- 41 Selon le plan financier, les autorités fédérales entendent accroître leurs recettes essentiellement par une extension à l'aide de deux mesures successives décrites précédemment de l'imposition indirecte sur le chiffre d'affaires. Après deux rejets populaires, il n'est pas question de proposer une troisième fois la TVA. L'effort envisagé porte donc sur une modification de l'actuel IChA.
- 42 Ce projet, qui n'est qu'au stade d'une déclaration d'intention, soulève un certain nombre de problèmes qui mériteraient une analyse plus fouillée. L'idée d'élargir l'assiette de l'impôt sur le chiffre d'affaires doit être encouragée. La profonde modification de la structure de consommation intervenue depuis son introduction initiale en 1941 l'a transformé en un impôt spécial sur les ventes de biens. Il en résulte un *biais en faveur des dépenses de services et une perte de recettes qui ne devrait pas se produire avec un impôt général sur la consommation*. Si l'idée de frapper les vecteurs énergétiques qui ne le sont pas encore va dans ce sens et se justifie pour autant qu'elle soit coordonnée avec les autres mesures de politique énergétique en préparation, on peut déplorer que ce projet ne touche toujours pas les services. De même, il ne prévoit vraisemblablement pas de réduire les défauts de l'IChA - qui avaient d'ailleurs justifié le projet d'introduction de la TVA - en particulier la gradation des taux d'imposition sur les ventes de gros et de détail qui est à l'origine de distorsions de la concurrence et l'imposition des investissements et des moyens d'exploitation qui tend à défavoriser les investissements et crée une taxe occulte pénalisant les exportations. Elever encore les taux comme cela est prévu ne fait que renforcer ces défauts, ce qui est regrettable.

143 Dans cette situation, la question est de savoir si une autre solution ne serait pas en mesure d'éviter les principales lacunes du système de l'ICHa sans les remplacer par celles inhérentes à la TVA, en particulier la procédure de perception relativement compliquée et coûteuse en raison du grand nombre de contribuables, et qui ont sans doute été à l'origine de son échec. Dans cette optique, le Groupe d'experts est d'avis qu'il vaudrait la peine d'étudier soigneusement l'opportunité de remplacer l'actuel impôt à une phase sur le chiffre d'affaires au niveau du commerce de gros par un impôt prélevé au niveau de détail. Selon ce système, tous les producteurs et tous les commerçants sont inscrits comme contribuables, mais l'impôt n'est perçu que lors des ventes faites sur le marché intérieur à des non-contribuables (consommateurs privés, pouvoirs publics, entrepreneurs non-contribuables). Ce système garantit une imposition uniforme et donc neutre pour la concurrence intérieure et extérieure. Par rapport à l'ICHa, son assiette peut être fortement élargie par une prise en considération des services selon des modalités qui pourraient être empruntées au projet de TVA. Etant prélevé au dernier stade de la vente, son taux pourrait - pour produire une recette donnée - être plus faible que ceux de l'ICHa et est théoriquement égal à celui prélevé à de multiples phases sur la valeur ajoutée.

Certes cet impôt présente aussi quelques inconvénients, mais ils ne semblent à première vue pas déterminants compte tenu de la place qui lui serait réservée en Suisse. Outre les risques d'évasion et de fraude engendrés par les biens dont la nature (bien de production non imposable ou bien de consommation imposable) dépend de la destination (contribuable ou non-contribuable) et par le choix des détaillants (plus nombreux et moins bien organisés) pour prélever l'impôt, ce système entraîne des coûts de perception plus élevés que ceux de l'actuel ICHa. A l'instar du projet de TVA cependant,

cette problématique pourrait être atténuée par une exonération des plus petits détaillants. Il en résulterait une perte de recette pour l'Etat, mais l'avantage concurrentiel que ces derniers en retireraient serait peut-être même souhaitable du point de vue des politiques structurelles et régionales.

Le développement sectoriel en tant que problème de la politique régionale

- 44 La question du développement économique régional ne peut pas être résolue à court terme et doit être appréciée sur la base des perspectives d'évolution à moyen terme. Néanmoins, des mesures doivent déjà être prises à court terme en faveur de régions du pays défavorisées à moyen et à long termes. Dans ce chapitre, le Groupe d'experts se contente d'exposer la problématique régionale et de soulever la question d'une nouvelle conception de la politique structurelle et régionale. Le problème s'avère si urgent et général qu'il est superflu de discuter en détail dans ce contexte des aspects particuliers tels que la politique de la main-d'oeuvre étrangère ou la nouvelle conception de l'assurance chômage.
- 45 La croissance économique faible attendue pour les prochaines années renforcera les disparités régionales, car ce sont avant tout les zones périphériques - qui sont de toute façon défavorisées - qui seront le plus fortement touchées par le ralentissement de la croissance. Cette conjecture repose sur l'inégalité de la répartition régionale des branches: les perspectives de croissance sont en effet tout particulièrement mauvaises pour ces parties de l'économie qui - sont situées plus que proportionnellement dans les régions limitrophes,

- se prêtent le plus facilement à l'application de procédés de fabrication simples, ce qui les soumet ainsi tout particulièrement à la concurrence des pays à bas salaires,
- sont particulièrement frappées par l'introduction de nouvelles technologies (montres à quartz).

Il s'agit entre autres de parties de l'industrie alimentaire, de l'industrie textile et tout particulièrement de l'habillement, de la confection de produits en cuir, de l'industrie céramique et du verre, ainsi que de certains domaines de la métallurgie, en particulier l'industrie horlogère. L'intensification possible de la capitalisation de la production en tant que stratégie de défense contre la pression de la concurrence - mesure qui n'est d'ailleurs pas toujours couronnée de succès - libère des travailleurs qui, compte tenu des perspectives mentionnées ci-dessus, ne pourront retrouver un emploi dans le meilleur des cas que dans la zone des agglomérations. On trouve au contraire dans les centres et à leur proximité les branches dont les perspectives sont comparativement les plus favorables: les formes de production intensives en innovations et en capital humain, qui sont particulièrement compétitives sur le plan international, ainsi que le secteur intérieur privé et public, qui est largement protégé de la concurrence internationale.

- 146 Le problème des disparités régionales prendra une place prioritaire au cours des années quatre-vingts. Certes, des modifications structurelles avec effet régional différencié se sont déjà produites en période de forte croissance. Elles se manifestaient cependant largement sous la forme d'une stagnation pour certaines branches et d'une croissance pour d'autres. Avec les nouvelles conditions-cadre, la transformation structurelle ne peut se produire qu'au travers de véritables bouleversements. Comme il ne devrait pas être possible, sur

une large échelle, d'implanter de nouvelles entreprises en dehors des zones des agglomérations, cette transformation doit se réaliser avant tout par le biais de la mobilité régionale.

147 La mobilité régionale s'oppose à des résistances et est discutable du point de vue économique, parce que

- les travailleurs touchés défendent leur *acquis régional*; en d'autres termes, il ne veulent pas du tout se déplacer. Comme l'a montré une enquête auprès des recrues, cette constatation vaut même pour les jeunes personnes,
- la perte de substance économique liée à l'émigration des travailleurs met en cause l' *indépendance économique de certaines zones périphériques* particulières et, à long terme, met même le système fédéraliste en péril. Un renforcement de la péréquation financière serait alors nécessaire pour compenser la perte de substance économique; la menace qui pèse cependant à long terme sur les régions périphériques n'en serait pas pour autant écartée,
- dans les zones les plus favorisées par la croissance, des *coûts élevés de concentration* apparaissent, et cela sans que le marché ne fournisse de signaux car ceux-ci ne frappent pas directement les individus.

Dans ces conditions, la politique régionale devrait s'opposer à l'émigration et, dans toute la mesure du possible, canaliser le *processus de transformation structurel sur la mobilité professionnelle*. Des mesures appropriées devraient assurer une *demande de travail différenciée* à l'extérieur des zones de concentration.

48 Cette tâche n'est pas du ressort de la politique conjoncturelle, qui, par définition, est globale et orientée à court terme. L'aperçu de la problématique incite plutôt à concevoir une *politique régionale globale* et à soumettre chaque élément de la politique structurelle sectorielle aux exigences régionales. La réalisation d'un tel concept est urgente car l'émigration de travailleurs et de la population hors des régions périphériques est en principe irréversible une fois qu'elle s'est produite.

Jusqu'à maintenant, la politique structurelle et régionale de la Confédération s'est, pour l'essentiel, contentée de créer les conditions-cadre favorables pour l'économie toute entière, tout en laissant au marché le soin de déterminer l'évolution. On peut constater aujourd'hui déjà que le processus de transformation structurelle produit par le marché renforce plutôt les disparités régionales existantes, qu'il ne peut pas assurer le plein-emploi dans les zones périphériques avant tout et qu'il donne ainsi naissance à des coûts sociaux provoqués par l'inévitable émigration. Les contre-mesures appliquées jusque-là par la Confédération, qui ont été conçues sous la forme d'aides transitoires et faiblement dosées, ne peuvent rien contre cette tendance. De surcroît, l'activité publique générale de la Confédération a des effets secondaires indésirables sur le plan régional, parce qu'elle favorise plutôt le développement des zones de concentration.

149 Compte tenu des perspectives de développement, la nouvelle politique régionale à concevoir *ne peut plus se limiter à l'amélioration des conditions-cadre ou à une extension de l'infrastructure dans les zones périphériques*. Axée sur la nécessité de créer une demande de travail différenciée dans les régions défavorisées, ce qui implique des postes de travail intensifs en innovations et en capital humain, la nouvelle politique régionale exigera

une coopération plus étroite entre l'Etat et l'économie. A eux seuls, les exemples fournis par certains pays européens sur les conséquences dévastatrices du dépeuplement des zones périphériques donnent un pressentiment des conflits sociaux qui pourraient aussi menacer en Suisse. C'est pourquoi la politique régionale devrait être sortie du champ de la politique conjoncturelle.

### Essai de résumé

150 Durant la période de croissance (1950 - 1973), qui avait été soigneusement étudiée dans l'avant-dernier rapport, le produit intérieur réel a crû annuellement de plus de 4 % de moyenne. En terme de produit national par habitant, la Suisse a ainsi pu se hisser dans les premiers rangs des nations. La crise de 1974/76 a fondamentalement modifié cette image. En 1974 déjà, la croissance était tombée à 1,5 %, et la Suisse a été plus fortement frappée par la crise elle-même: un recul de 7 % du produit intérieur brut a été enregistré en 1975. Depuis lors, aucun véritable essor, même supporté par la demande intérieure, ne s'est amorcé. Le meilleur résultat a encore été enregistré en 1977 avec une croissance de 2,4 %. Une moyenne des années 1974 à 1980 produirait encore un taux de croissance négatif, ce qui signifie que le produit national demeurerait toujours au-dessous de son niveau de 1973. Simultanément, la population totale n'a que faiblement diminué.

Selon la Première partie, on doit s'attendre pour les années 1980/81 ni à une nouvelle crise de l'ampleur de la dernière, ni à une expansion miraculeuse. Si les taux de croissance pronostiqués pour cette période se réalisent, le *niveau antérieur à la crise serait tout juste atteint*. Comparativement, quelques autres pays se sont beaucoup plus vite repris.

151 Le Groupe d'experts ne voudrait pas dramatiser ce résultat; il a d'ailleurs exposé dans l'avant-dernier rapport pourquoi il ne prône pas une croissance à n'importe quel prix. En revanche, il a été amené à mettre en évidence dans la Deuxième partie de ce rapport quelques conséquences possibles de la stagnation ou quasi-stagnation.

Cette nouvelle situation pose des problèmes pour la *répartition des revenus* sur les plans nationaux et internationaux, pour la *politique financière de la Confédération*, qui doit rétablir dans une période de croissance faible un équilibre des comptes perturbé en période d'abondance, et pour la *politique régionale*, parce que la croissance faible devrait encore plutôt accentuer les disparités régionales. Dans différents passages du rapport, le Groupe d'experts s'est efforcé de placer l'analyse économique des finances dans le contexte de la politique de stabilisation. En ce qui concerne la politique régionale, faute de place, seul un catalogue de problèmes a pu être dressé.

152 Une place importante a été accordée dans la Deuxième partie à des considérations sur les mécanismes de contrôle, en particulier au problème de la compensation du renchérissement pour les salaires. Les discussions relatives à l'attachement ou au non attachement à l'indexation des salaires sont l'expression symptomatique du véritable problème: la tentative des groupes et domaines de *préserver leurs acquis, même en situation de stagnation* ou de diminution de leur bien-être. Le Groupe d'experts a voulu montrer qu'à moyen et long termes les nations industrialisées se causeraient même du tort si elles s'efforçaient à nouveau, comme après la première flambée des prix du pétrole, de répercuter la perte de bien-être par une augmentation de leurs prix à l'exportation.

- 3 L'instrument de la compensation du renchérissement a fait ses preuves durant la période de croissance. Les nouvelles conditions-cadre forcent cependant à repenser les règles du jeu. En période de faible croissance, la tentative de maintenir absolument chaque acquis peut très rapidement dégénérer en des *confrontations fictives à caractère inflationniste*. Celles-ci menacent déjà lorsque des domaines bénéficiant encore d'une productivité soutenue jouent un rôle d'entraînement pour la formation des salaires et que les domaines à faible productivité s'y rattachent. Si la politique monétaire ne finance pas ces confrontations fictives à caractère inflationniste, une nouvelle crise doit se produire, ce qui fait que la tendance à la stagnation ne peut pas encore être vraiment surmontée.
- 4 Différentes variantes d'un système modifié de compensation du renchérissement ont été discutées dans le chapitre III. Comme les négociations salariales se font de manière largement décentralisée, il n'y a pas de raison d'en présenter une comme la solution optimale. Seules les nouvelles conditions-cadre doivent être décrites: des solutions qui ont fait leurs preuves pour répartir un bien-être croissant rapidement peuvent échouer lorsqu'il s'agit de s'accommoder d'un bien-être qui stagne ou décroît. Les formules d'une compensation du renchérissement modifiée doivent trouver un biais pour résoudre le conflit suivant: des "rentes différentielles" ne doivent pas être créées par la compensation du renchérissement, mais un nivellement "à froid" des revenus ne doit pas non plus résulter d'adaptations plafonnées ou dégressives. La volonté de lutter contre l'inflation s'amenuise lorsque cette dernière se transforme en une grande affaire de redistribution. Les conséquences négatives d'un nivellement exagéré sont déjà visibles dans d'autres pays sous la forme d'un "chômage de salaire minimum".

155 Même si le Groupe d'experts ne dramatise pas le bilan de la croissance depuis la crise, cette évolution inspire quelques craintes lorsqu'on l'extrapole sur l'avenir.

Ainsi que cela a été mentionné précédemment, les taux de croissance actuels, de peu au-dessus ou de peu au-dessous de 1 % pourraient permettre de retrouver le niveau du produit national réel de fin 1973 vers la fin de la période prise en considération dans ce rapport. Cela signifierait néanmoins une stagnation durant toute une décennie. Une tendance à la minimisation de taux de croissance relativement faibles par rapport à d'autres pays s'était déjà manifestée une fois en Grande-Bretagne. L'expérience a cependant démontré à quelle vitesse les places de tête peuvent être perdues dans les comparaisons internationales du niveau de vie.

156 Certes, il y a unanimité pour dire qu'il n'est ni possible, ni souhaitable de tenter d'atteindre à nouveau les hauts taux de croissance moyens de l'époque 1950 - 73. Par contre, de *gros investissements* seront déjà nécessaires pour *maintenir le niveau de vie atteint* et pour mieux satisfaire l'objectif reconnu d'une *meilleure qualité de vie*. Malgré les nombreuses professions de foi contre la continuation de la croissance économique, la volonté de réaliser ces investissements à la charge de la consommation privée ne s'est guère encore manifestée. Rien que pour cette raison, il faudra à nouveau se résoudre à plus de croissance. Le Groupe d'experts a tout particulièrement souligné un autre argument favorable à une stimulation de l'activité économique intérieure: la perte de bien-être consécutive au renchérissement du pétrole ne doit pas encore être répercutée une fois sur les pays du Tiers-Monde.

Dans les rapports précédents, le Groupe d'experts a également attiré l'attention sur les *investissements en attente* dans les domaines de l'énergie, des transports et de l'amélioration de

*l'environnement*. A ce titre, il a montré que les années quatre-vingts se prêteraient mieux que les années quatre-vingt-dix à la réalisation de ces projets en raison de l'arrivée prochaine sur le marché du travail de volées d'années à forte natalité. Revenir en détail sur cet argument serait une répétition.

- 157 La situation sur le marché du travail présente aujourd'hui une image très satisfaisante. Cela pourrait rapidement se modifier si - avant tout à cause de difficultés conjoncturelles chez les partenaires commerciaux - la tendance à la stagnation se maintient, et si les technologies nouvellement introduites et propres à économiser du travail, commencent à produire leurs effets sur la productivité du travail. Les projets mentionnés pourraient initier une stimulation de la demande intérieure, qui aiderait à surmonter la stagnation actuelle. Un nouveau redressement de la croissance dans des limites raisonnables mériterait un effort pour
- compenser la perte de bien-être consécutive à la dégradation des termes de l'échange (renchérissement du pétrole);
  - éviter que les investissements nécessaires à maintenir le niveau de vie acquis et à améliorer la qualité de vie doivent se faire aux dépens de la consommation privée;
  - écarter les conflits de distribution qui sont inévitables dans l'état stationnaire.

Enfin, le Groupe d'experts a tout particulièrement souligné le danger que toute discussion ouverte et franche relative à la répartition soit esquivée. Des confrontations fictives à caractère inflationniste dont les effets de redistribution sont extrêmement peu transparents condamneraient les autorités monétaires à une politique restrictive, créant ainsi les conditions propices à une nouvelle crise économique.

Pour conclure, il faut relever qu'il n'y a pas d'alternative entre la *croissance et la qualité de la vie*; toutes les deux sont au contraire dans une large mesure complémentaires. De gros investissements sont déjà nécessaires pour réparer les dommages de la période de croissance; mais une croissance qualitative à venir demandera d'importantes ressources économiques.

