Finances publiques et politique conjoncturelle

Autor(en): **Heimo, Marcel**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **2 (1944)**

Heft 3

PDF erstellt am: **05.06.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-131811

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Finances publiques et politique conjoncturelle

(En marge de la conférence du prof. Ed. Kellenberger)

Les fluctuations de l'activité économique procèdent de l'instabilité inhérente de notre système de production actuel. Cette instabilité se manifeste à intervalles réguliers par des crises et des dépressions dont l'importance pour l'équilibre social et politique de notre pays, pour son niveau moral même, n'a plus besoin d'être relevée. La grande crise, dont nous subissions les dernières répercussions peu avant le déclenchement de la guerre actuelle, est une expérience et une leçon qui ne sont pas près d'être oubliées. Par sa profondeur, par sa durée, par le cortège de misères matérielles et morales qu'elle engendra, elle provoqua un renversement presque complet des opinions relatives à la nature des cycles économiques et à la politique propre à les atténuer et à les combattre. En même temps, la dépression fit sourdre dans les cœurs une grande espérance : celle de la sécurité économique. Cet espoir implique une protection efficace contre les adversités matérielles, contre le risque unilatéral qui découle de la fragilité de notre appareil de production ; il englobe aussi la disparition du chômage prolongé, un emploi stable et une rétribution juste.

La nature des oscillations rythmées du volume de la production, de la consommation et du nombre des travailleurs occupés, est fort complexe. Cette complexité est du reste l'une des raisons essentielles de la diversité des causes attribuées au phénomène du cycle économique. On ne saurait toutefois voir dans cette diversité une contradiction : elle est plutôt l'indication de différences dans le caractère de chaque cycle. Aussi, une théorie générale des oscillations économiques se doit-elle de donner des explications alternatives des crises. Réunies, ces explications sont un instrument analytique propre à diagnostiquer chaque cas en particulier, et à établir, en conséquence, un programme de cure approprié.

Cette multiplicité des causes ultimes passe souvent à l'arrière-plan, du fait de la similitude qui prévaut dans le déroulement du phénomène et dans les symptômes qui le caractérisent. Ce serait cependant une faute majeure que de s'attaquer à ces signes superficiels et de négliger la ou les causes premières. A la variété dans l'explication causale des crises doit nécessairement correspondre la diversité des remèdes adéquats. Ces remèdes seront utilisables successivement ou simultanément, selon la physionomie propre du cycle.

Parmi les moyens dont dispose la politique économique, citons en première place les finances publiques. De par leur nature, elles ne peuvent servir à supprimer des cycles économiques, mais plutôt à les atténuer, et leur influence dans ce sens ne saurait être négligée.

En fait, il est nécessaire de faire abstraction du principe strict de l'équilibre annuel du budget de l'Etat, qui consiste à réduire les dépenses en période de dépression et à dégrever l'économie en phase d'essor. L'application de ce principe aboutirait à multiplier les difficultés soulevées par le cycle, en accentuant l'ampleur des fluctuations de l'activité économique.

En revanche, un agencement particulier des recettes et des dépenses de l'Etat — en majorant les recettes pendant la prospérité et en augmentant les dépenses durant la dépression — peut affaiblir le mouvement oscillatoire. Mais cette méthode ne peut empêcher le déséquilibre de l'économie. Celui-ci découle de phénomènes dont la nature est différente de ceux qu'une politique budgétaire adéquate pourrait neutraliser. Admettons par exemple, avec de nombreux auteurs, que la théorie monétaire de la surcapitalisation renferme une explication suffisante du cycle : cette théorie repose sur le principe de l'accélération et de l'amplification de la demande des moyens de production et présuppose la possibilité de création du crédit par les banques. Dans ce cas, il appert que la politique budgétaire ne peut prévenir le déséquilibre. Tout au plus, peut-elle l'intensifier par la mise en action de ses qualités expansives, en période d'essor (excédent des dépenses sur les recettes), ou l'affaiblir en pratiquant la politique inverse. De toute façon, le principe de l'accélération ne peut être neutralisé par les moyens financiers de l'Etat. Il en est de même pour de nombreuses autres causes du cycle. Malgré ces restrictions, il est indubitable qu'un aménagement quantitatif et qualitatif des investissements de l'Etat, dans le temps, conjugué à un ajustement de ses ressources financières (impôts, emprunts et émission fiduciaire) peut contribuer à régulariser le développement économique.

* * *

A l'occasion de la récente assemblée annuelle de l'Association pour la monnaie saine à Zurich, et devant un large auditoire de banquiers, d'industriels, de professeurs et d'économistes, le *professeur Ed. Kellenberger*, remplaçant du directeur de l'Administration fédérale des finances, fit une conférence intitulée : *Politique financière et politique conjoncturelle*, qui devrait refléter assez exactement l'opinion officielle sur le sujet.

Selon le Dr Kellenberger, l'existence du phénomène cyclique est détectée dès le début du XIXe siècle en Angleterre, Etat qui bénéficiait alors du développement économique et technique le meilleur qui fût. L'alternance des périodes de prospérité et de dépression est certes un phénomène plus ancien, mais, avant le XIXe siècle, elle procédait plus de cataclysmes naturels (tels que mauvaises récoltes, épidémies, guerres) ou d'événements fortuits (comme la découverte de l'or américain) que d'une structure déterminée du système de production. L'insuffisance des moyens de transport empêchant toute compensation internationale destinée à secourir les pays frappés par le marasme économique, l'idée biblique de constituer des réserves durant les bonnes périodes pour les consommer pendant les mauvaises naquit le plus naturellement du monde. Les greniers publics, dont quelques-unes de nos villes s'enorgueillissent encore aujourd'hui, sont les témoins artistiques de cette politique de réserves.

Sous l'influence d'une situation géographique particulière, d'une conjoncture politique spéciale ou d'idées nouvelles, la conception d'une réserve monétaire, puis d'une réserve financière investie et portant intérêts se substitua à celle de la réserve en nature. Ainsi la Suisse, en 1914 encore, possédait un

trésor de guerre métallique, comme l'Allemagne du reste qui le conservait dans la célèbre tour de Spandau. Enfin, du fait de l'accroissement des besoins financiers de l'Etat, cette méthode disparut pour faire place à une politique d'emprunt. Au lieu d'épargner en vue de la dépression ou de la guerre, l'Etat couvrit ses besoins par l'émission d'emprunts qu'il s'efforça d'amortir durant la période de prospérité ou de paix subséquente. Le principe selon lequel impôts et emprunts doivent s'adapter aux besoins de l'Etat domina la politique financière des gouvernements durant tout le XIXe siècle.

L'Etat ne commença à tenir compte du cycle économique dans sa politique financière qu'au début de ce siècle. Sur la base de considérations sociales, tout particulièrement, les pouvoirs publics consentirent d'abord à décaler leurs travaux d'été en hiver pour parer au chômage saisonnier, puis à réaliser leurs projets d'investissements en périodes de dépression pour résorber le chômage conjoncturel dans la mesure du possible. Le financement des grands travaux s'effectua par le recours au marché des capitaux, et les emprunts ainsi émis furent amortis au cours de la période de prospérité suivante, au moyen d'excédents budgétaires.

De là à préconiser l'accumulation de réserves financières en période d'euphorie économique et leur utilisation au cours de la dépression, il n'y avait qu'un pas. Le Conseil fédéral mentionna cette méthode dans un message adressé aux Chambres fédérales dès avant 1914. Au cours de la première guerre mondiale, le conseiller national A. Meyer fit une proposition relative à l'après-guerre, qui reposait sur des principes identiques. En 1927 enfin, un arrêté du Conseil fédéral concernant l'amortissement de la dette de l'Etat fut édicté ; conformément à cet arrêté, 300 millions de francs furent remboursés aux créanciers de la Confédération jusqu'en 1931, année qui marque le début de la grande crise en Suisse.

L'idée d'agencer le budget en restreignant volontairement les dépenses courantes — coordonnées avec le remboursement d'emprunts dans les bonnes années — et d'augmenter les dépenses et les dettes de l'Etat en période de dépression, avait fait des progrès. Elle contrecarrait efficacement la tendance naturelle des corporations de droit public à lier le volume de leurs dépenses à celui de leurs recettes. En outre, elle favorisait la constitution de réserves destinées à l'amortissement de la dette gouvernementale et au réglement des éventuelles dépenses de crise. Cette théorie de l'équilibre cyclique du budget fut défendue non seulement en Suisse, mais également en Angleterre et en Suède.

La constitution de réserves en période de hausse doit s'effectuer nécessairement par l'achat de titres ou par le remboursement de dettes. Cette opération n'alimente-t-elle pas le marché des capitaux en fonds supplémentaires et ne favorise-t-elle pas le mouvement ascendant en réduisant les taux d'intérêt? D'autre part, l'émission d'emprunts en période de régression n'entrave-t-elle pas la reprise en relevant les taux du marché des capitaux? S'il en était ainsi, la politique de l'équilibre cyclique du budget amplifierait les oscillations conjoncturelles, au lieu de les atténuer.

En fait, qu'adviendrait-il si les dettes de l'Etat n'étaient pas remboursées en période de prospérité? L'augmentation des recettes budgétaires signifierait

un accroissement simultané des dépenses, qui aboutirait finalement à une majoration de la demande des produits de consommation, à la hausse des prix et à l'intensification du mouvement ascendant de l'activité économique. Ce résultat n'est-il pas identique à celui auquel doit parvenir la méthode compensatoire cyclique? Non point, car en fait le renforcement de la demande qui résulte directement de la majoration du pouvoir d'achat au moyen des dépenses de l'Etat est plus efficace que celui qui peut découler d'une réduction du taux de l'intérêt.

L'expérience historique confirme du reste cette inefficacité du taux de l'intérêt. En phase de hausse — le prélude américain à l'écroulement cyclique de 1929 en est un exemple — un relèvement du taux ne peut freiner de façon sensible un mouvement ascendant en plein élan ; en période de dépression au contraire, une contraction profonde du taux de l'intérêt n'est pas capable, à elle seule, de déclencher le démarrage de l'appareil économique. Ainsi, lorsque l'apathie des entrepreneurs privés ne peut être vaincue par la surabondance des fonds disponibles, l'action directe de l'Etat, dans le sens de la résorption du chômage et du soutien de la demande effective, doit se substituer à la politique de l'argent à bon marché.

La répartition des dépenses gouvernementales a une importance sociale et éthique ; le mode de financement est, lui, déterminant quant à l'efficacité de la politique budgétaire. En effet, le financement des dépenses de crise par l'impôt ne peut aboutir qu'au décalage d'une partie de la demande effective et non à son augmentation. En revanche, le financement par l'utilisation des réserves, ou par l'emprunt, met en circulation de l'épargne jusqu'alors inemployée. En transformant ainsi de l'épargne « réserve » en épargne « créatrice », cette méthode crée un pouvoir d'achat supplémentaire et stimule directement l'écoulement des produits. Le recours au marché des capitaux provoque ainsi une majoration de la demande des marchandises, plus apte à redresser la situation qu'une simple contraction des taux d'intérêt.

Remboursement de la dette et constitution de réserves en phase de prospérité, financement des dépenses de crise par l'emprunt, telle serait, selon le professeur Kellenberger, la politique financière la mieux adaptée à l'objectif d'une atténuation des fluctuations conjoncturelles.

La politique financière qui, en période d'essor, transforme les impôts en épargne, freine le mouvement ascendant du taux de l'intérêt. En métamorphosant l'épargne inactive en pouvoir d'achat effectif, sans provoquer un relèvement notable des taux du marché dans la dépression, elle contribue à stabiliser l'intérêt. De la sorte, l'évolution du prix des biens immobiliers et l'endettement agricole, ainsi que le rythme des constructions sont régularisés.

L'équilibre du budget, échelonné sur un certain nombre d'années, raffermit le crédit de l'Etat. Comme la constitution de réserves par achat de titres se fait dans une période où les taux d'intérêt sont élevés et les cours bas, tandis que la réalisation de ces titres à lieu lorsque leurs cours sont hauts, cette opération laisse à l'Etat un bénéfice qui n'est pas négligeable.

La création de réserves peut s'effectuer sans majoration fiscale ou douanière, par le simple fait de l'amélioration des recettes budgétaires en temps de prospérité. D'aucuns préféreraient à ces réserves une réduction des contributions

fiscales, mais cette opération présente des difficultés techniques et politiques considérables. Il serait en outre difficile et contradictoire de relever les impôts en période de crise — puisque telle serait bien la conséquence de leur diminution dans la phase ascendante du cycle. Comparée à une politique d'adaptation fiscale, la politique de réserves présente des avantages certains ; elle ne renforce pas directement la demande en période de hausse, puisqu'elle ne fait qu'alimenter le marché des capitaux. En temps de crise, elle tend à colmater la brèche ouverte dans l'économie par la carence des investissements privés, à développer la demande de produits nationaux et à accroître la production intérieure. Prospérité et dépression sont atténuées.

Enfin, une telle politique financière s'oppose à une extension trop grande des activités économiques de l'Etat fédéral, par rapport à celles des cantons. En cas de renversement de la conjoncture, les charges supplémentaires sont réglées sans déséquilibrer le budget et sans nouvelle imposition. Dans ces conditions l'application d'une telle méthode financière ne saurait rencontrer d'opposition sur le plan politique, ni parmi les adeptes de la gauche, ni chez les libéraux opposés à l'interventionnisme d'Etat.

* * *

La politique financière préconisée par le professeur Kellenberger a le grand mérite de reposer sur une conception cyclique de l'équilibre du budget. Une dépression entraîne inévitablement une contraction des recettes fiscales et une majoration des dépenses du gouvernement. La poursuite d'un équilibre budgétaire annuel exigerait donc un relèvement des taux d'imposition ou des économies incompatibles avec la reprise de l'activité économique. Une telle politique aggraverait la dépression et déclencherait un processus de baisse qu'il s'agit d'éviter à tout prix.

En fait, on ne peut qu'approuver un aménagement des finances publiques visant à compenser les déséquilibres budgétaires du temps de crise par des excédents en période de prospérité. De même, l'efficacité supérieure des investissements de l'Etat, sous leurs différentes formes, par rapport à une simple contraction des taux de l'intérêt en période de dépression, ne saurait être mise en doute.

Cependant, nous ne pouvons suivre le professeur Kellenberger lorsqu'il dénie aux remboursements de la dette, en période de prospérité, une influence comparable à une augmentation équivalente des dépenses directes de l'Etat. La prospérité se caractérise en effet par une soif inextinguible de capitaux destinés à alimenter les investissements des entrepreneurs privés. On peut en déduire qu'aussitôt sur le marché, les fonds d'origine fiscale présentés par l'Etat sont immédiatement absorbés et transformés en revenus courants des facteurs de la production. Contester une efficacité identique au pouvoir d'achat lancé directement ou indirectement par les autorités publiques sur le marché, en phase d'essor, ne nous semble donc pas conforme à la réalité.

Le mécanisme financier du budget est semblable, pour utiliser une image chère au professeur Laufenburger, à une pompe aspirante et refoulante. Du côté

des recettes, le budget aspire des revenus. De ce fait, il déclenche sur le marché un certain nombre de réactions affectant la consommation, l'épargne et la production dans une mesure différente selon le mode, la grandeur, le lieu et le moment du prélèvement fiscal ou de l'appel financier. Du côté des dépenses, le budget agit par la « création » de nouveaux revenus qui se répandent dans l'économie et la vivifient. L'influence économique de ce refoulement du pouvoir d'achat dépend également de la méthode employée, de l'ampleur de l'opération, du bénéficiaire des dépenses, du moment de sa réalisation. En fait, il s'agit là d'un filtre immense qui opère une redistribution de pouvoir d'achat, ou une création de revenus ; il est possible de le doser et de le régler, selon les exigences économiques de l'heure.

Le problème de la politique financière adéquate ne se limite donc pas à une intervention purement quantitative des fonds de l'Etat. Les instruments de ce dernier sont multiples : à côté des différents modes d'emprunt existe une grande variété d'impôts. Un phénomène aussi complexe que le cycle économique exige un traitement différencié, qualitatif, dosé, selon les situations qui peuvent se présenter.

Nous ne pouvons faire ici une analyse détaillée des combinaisons fiscales et financières les plus aptes à combattre les oscillations conjoncturelles. Signalons toutefois que l'influence stimulante dégagée par l'amortissement de la dette en période de hausse pourrait être compensée par une aggravation de la fiscalité, touchant plus particulièrement les investissements. Le produit de ces relèvements d'impôts pourrait être neutralisé par le remboursement de dettes de l'Etat envers la banque centrale ou par la thésaurisation de ces moyens de paiement. Dans la phase de reprise, les mesures financières devraient être coordonnées avec un programme de dégrèvements fiscaux, de nature à favoriser, et la consommation, et la reprise des investissements privés. De toute façon, l'agencement du filtre devrait viser à utiliser au maximum la puissance des ressources limitées dont disposent les autorités publiques : en cas de mouvement ascendant du cycle, les moyens financiers devraient être prélevés de manière que l'effet restrictif soit le plus fort, et employés, si cela est nécessaire, de telle sorte que l'influence expansive dégagée soit la plus faible et, inversement durant la phase de régression du cycle.

Enfin, remarquons que la politique financière de l'Etat n'est qu'un des leviers de la politique conjoncturelle. Elle doit être complétée, étayée et renforcée par une série d'autres interventions dans la sphère du taux de l'intérêt, du crédit, de la monnaie, du commerce extérieur, de la durée du travail, des salaires, de la consommation, de l'épargne, etc., afin d'harmoniser dans une belle synthèse tous les éléments susceptibles de contribuer à la régularisation de l'activité économique, dans la mesure où cet objectif est réalisable sur une base autonome.

Marcel HEIMO.