Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 84 (1992)
Heft: 5-6

Artikel: Pas de passivité face à la récession
Autor: Frick, Andres / Gaillard, Serge
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-386425

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Pas de passivité face à la récession

Andres Frick et Serge Gaillard**

Vu l'importance prise par le chômage, il serait risqué de croiser les bras en matière de politique économique. Des mesures anticycliques s'imposent: elles ne sont en rien incompatibles avec une saine gestion des finances publiques.

Les perspectives économiques ne sont pas réjouissantes. On s'attend certes à une revitalisation par le biais des exportations; toutefois, sur les marchés intérieurs, il faudra beaucoup de patience pour surmonter les tendances à la récession: malgré une évolution des taux d'intérêt orientés à la baisse, la mauvaise conjoncture qui règne actuellement dans le bâtiment n'atteindra son point le plus bas qu'au cours de l'année 1993; d'autre part, étant donné la probable diminution des salaires réels l'an prochain, la consommation ne sera sans doute pas non plus à même de relancer la conjoncture; enfin, on sait par expérience que les investissements des entreprises ne se remettent généralement qu'une fois la locomotive conjoncturelle bien lancée.

Mesures anticycliques contre chômage de longue durée

Bien que la récession en cours ait engendré une diminution du nombre des emplois bien plus faible qu'au milieu des années 70, et sans doute pas plus importante qu'au début des années 80, le chômage a enregistré une augmentation considérable. Etant donné la complexité de ces problèmes et l'espace qui nous est ici imparti, nous ne pouvons qu'en esquisser les motifs: développement de l'assurance-chômage (le chômage est aujourd'hui plus apparent qu'alors), politique des étrangères et des étrangers plus libérale, taux de femmes actives plus stable. Sur le marché de l'emploi, les conditions institutionnelles offertes par la Suisse ne diffèrent plus guère aujourd'hui des conditions que connaissent les pays étrangers. Cela ne signifie toutefois en aucun cas que le taux de chômage suisse s'adaptera nécessairement aux taux de ces pays. On peut, en revanche, en conclure qu'en Suisse, comme à l'étranger, les récessions entraînent une augmentation du taux de chômage; ainsi, en ce qui concerne la conjoncture et le marché de l'emploi, la Suisse devra mener une politique plus active qu'à ce jour.

A moyen terme, les perspectives du marché de l'emploi sont relativement bonnes: en effet, contrairement à la situation des années 80, le nombre de femmes et d'hommes suisses en âge de travailler n'augmentera que faiblement au cours des prochaines années. D'autre part, la présence d'une main-d'œuvre

* Collaborateurs scientifiques du Service de recherche conjoncturelle de l'EPF de Zurich; Serge Gaillard sera secrétaire de l'Union syndicale suisse (USS) dès mars 1993.

plus disponible en Suisse provoquera une nouvelle diminution de l'immigration. C'est pourquoi nous pouvons partir de l'idée que, durant la période qui fera suite à la récession actuelle, le nombre des emplois créés sera supérieur à l'accroissement de la main-d'oeuvre nationale.

Il faut pourtant admettre que, si la récession se prolonge, on court le risque de voir le taux de chômage se stabiliser à un seuil élevé:

- La récession en cours se prolongeant au-delà des prévisions, le nombre de personnes sans emploi a considérablement progressé, de sorte que, même en cas d'augmentation sensible des emplois et le choix d'accorder la priorité aux chômeuses et chômeurs en matière d'embauche, il faudrait attendre environ trois ans, à compter à partir des premiers signes de redressement de l'emploi, avant d'atteindre à nouveau le plein emploi.

- On peut aussi imaginer que le marché de l'emploi subisse certaines modifications en ce qui concerne tant la demande que l'offre d'emplois, des modifications qui pourraient être à l'origine d'un chômage élevé et durable, malgré l'amélioration prévisible de la situation sur le marché de l'emploi. Du côté de l'offre, on peut craindre que les personnes au chômage soient découragées par les longues périodes durant lesquelles elles se trouvent sans emploi et perdent cette confiance en elles-mêmes qui leur est indispensable pour retrouver un emploi. A cela s'ajoute que certaines qualifications perdent de leur valeur lorsqu'elles ne sont pas régulièrement mises en pratique «au travail» et adaptées aux différentes évolutions. Lorsque de tels mécanismes s'accumulent, on peut prévoir que certaines entreprises considèrent un passé de chômeuse ou de chômeur comme un critère négatif au moment de procéder à un engagement. On peut supposer que ce danger est d'autant plus grand que le chômage est perçu comme un destin individuel plutôt que comme un problème de société.

Une priorité: l'élimination du chômage

Dans ce contexte, il nous semble essentiel que les autorités accordent une priorité politique de tout premier ordre à l'élimination du chômage et qu'elles déclarent publiquement leur volonté d'atteindre cet objectif. Le simple fait de savoir que la société se sent responsable du sort des chômeuses et chômeurs favorisera les efforts individuels de celles et ceux qui souhaitent réintégrer le monde du travail, et incitera les employeurs à s'efforcer d'atténuer les problèmes qui en découlent. C'est pourquoi on ne peut qu'encourager toute mesure de politique fiscale visant à stimuler la conjoncture intérieure et à prévenir une nouvelle augmentation du chômage. Etant donné que ce sont surtout les communes qui réduisent leurs investissements lorsque leurs budgets s'avèrent fortement déficitaires, il serait souhaitable que la Confédération introduise un bonus

d'investissement; d'autre part, les déficits budgétaires ne devraient pas être éliminés trop rapidement. Il s'agit, en outre, de développer des mesures actives destinées à intégrer les chômeuses et les chômeurs à la vie professionnelle (formation et perfectionnement professionnels; placements; programmes d'emploi, afin que personne ne doive chômer pendant plus de 12 mois sans avoir pu travailler quelque temps). La plus grande part possible du budget du marché de l'emploi devrait être affectée à des mesures «actives»; cela, afin que les ressources financières nécessaires à la compensation «passive» du chômage puissent être maintenues au plus bas.
Les propositions de mesures anticycliques prises par le biais de la politique fiscale sont généralement mal accueillies par le public, bien qu'elles constituent d'excellents instruments de politique conjoncturelle. Les opposants arguent du fait que les impulsions fiscales favorisent le maintien des structures. Cet argument ne résiste pas à un examen approfondi: il se fonde en effet sur l'hypothèse selon laquelle notre économie vivrait à ce jour une crise structurelle et que les emplois supprimés aujourd'hui ne pourraient plus être recréés lorsque la conjoncture reviendra à un niveau normal. De nombreux faits infirment cette hypothèse: si l'on tient compte de la mauvaise situation dans laquelle se trouve l'économie mondiale, on constate que l'industrie d'exportation se porte relativement bien, ce qui tend à montrer que (dans l'ensemble) cette branche économique a su maintenir sa compétitivité. Dans la construction et le bâtiment, on enregistre une accumulation de travaux non effectués qu'il faudra rattraper un jour. Ces signes tendent à montrer que la crise qui nous frappe actuellement est avant tout conjoncturelle, même si chaque récession révèle les faiblesses des structures en place.
L'argument du maintien des structures est particulièrement déplacé lorsque – afin de favoriser la conjoncture – l'on réalise avant l'heure certains projets d'investissement prévus pour les années à venir.

L'ampleur des déficits n'est pas un contre-argument

Après quatre ans de résultats positifs (1986–1989), les comptes des pouvoirs publics (Confédération, cantons et communes) ont à nouveau sombré dans les chiffres rouges dès 1990. En 1991, la situation s'est fortement détériorée: le déficit a alors augmenté de 5,5 milliards de francs pour atteindre 7 milliards (ces chiffres ne sont pas encore définitifs). Pour 1992, il faut s'attendre à une nouvelle augmentation, certes un peu moins prononcée, des manques à gagner annuels: on en estime le montant à quelque 8,5 milliards de francs. Pour ces deux années, ces excédents de dépenses ont entraîné une impulsion positive d'environ 1,7% du produit intérieur brut (PIB = ensemble de la valeur ajoutée nationale) au bénéfice de l'activité économique. Peut-on raisonnablement envisager que les pouvoirs publics prennent à nouveau des mesures destinées à soutenir la conjoncture, au vu des «caisses vides» des collectivités publiques?

Pour répondre à cette question, il faut, en un premier temps, faire le départ entre les aspects «conjoncturels à court terme» et les aspects «structurels à moyen terme». Lorsque la conjoncture se détériore, les recettes des collectivités publiques diminuent. Si les dépenses sont adaptées aux nouvelles conditions, c'est-à-dire vers le bas, la réduction supplémentaire de la demande qui en découle renforce encore la récession. C'est pourquoi personne ne conteste sérieusement le principe selon lequel l'équilibre des comptes publics ne constitue qu'un objectif à moyen terme qui doit être adapté en fonction de la situation économique. En phase de récession, l'Etat devrait au moins maintenir l'importance relative de ses dépenses, à savoir: laisser ces dernières augmenter conformément aux tendances à long terme de la croissance économique. Quant à la détérioration des comptes publics qui s'en suit en période de récession, elle est tout à fait souhaitable. Elle ne pose d'ailleurs pas de problème, dans la mesure où les résultats des comptes s'améliorent automatiquement grâce aux nouvelles augmentations des recettes dues au redressement de la conjoncture.

Lorsque les fluctuations de la mise en valeur de l'ensemble des capacités de production d'une économie nationale atteignent des proportions plus importantes (chômage ou surchauffe conjoncturelle), il s'agit également de prendre des mesures anticycliques: augmenter les dépenses et/ou réduire les impôts en période de récession, et procéder aux opérations inverses en cas de forte conjoncture

Aucune raison d'ériger en principe l'«Etat sans dette»

Pour que l'équilibre des comptes publics soit assuré à long terme, il convient de donner autant de poids aux mesures qui visent à pousser la conjoncture qu'à celles dont le but est de la freiner; ce qui n'a pas été le cas au cours des dernières années. Le volume des déficits actuels provient notamment du fait que les mesures de ralentissement conjoncturel prises durant la haute conjoncture de la fin des années 80 ont été insuffisantes. On a certes réalisé des bénéfices de 1987 à 1989, mais les conséquences qui en ont été tirées sur le plan des dépenses (croissance accélérée) et des recettes (réduction des taux fiscaux) ont eu un effet procyclique et stimulateur sur l'économie. Si, en 1989/90, les pouvoirs publics avaient pris des mesures d'impulsion visant à freiner quelque peu la conjoncture, on en aurait retiré une amélioration des résultats comptables de quelque 5 milliards de francs dès 1990.

Il serait pourtant faux de vouloir corriger aujourd'hui l'erreur de politique conjoncturelle de la fin des années 80; on ne ferait qu'ajouter une deuxième erreur à la première.
Si, sur une durée prolongée, l'augmentation des recettes reste inférieure à l'accroissement des dépenses, on assiste alors à un déficit structurel des fi-

nances publiques. Si l'on ne couvre pas cet excédent des dépenses en actionnant la planche à billets, ce déficit augmente la dette publique. Dans notre pays, faire ce choix est pratiquement considéré comme contraire à la morale. Il n'y a toutefois aucune raison d'ériger l'«Etat sans dette» en principe; il s'agit au contraire de soupeser les avantages et les inconvénients économiques que recèlent les deux options envisageables.

Un endettement de l'Etat relativement bas

Le paiement des intérêts liés à l'augmentation de la dette publique réduit la marge de manoeuvre financière à disposition les années suivantes, ce qui pèse particulièrement lourd lorsque les intérêts réels sont élevés. Une partie du financement des tâches de l'Etat est ainsi reportée à plus tard. Outre l'aspect conjoncturel, d'autres motifs parlent en faveur d'un échelonnement du financement des dépenses de l'Etat sur plusieurs années. Cette perspective à plus long terme se justifie surtout pour les dépenses d'investissement (p. ex. écoles, hôpitaux, infrastructures des transports), dont les générations futures profiteront également des avantages.
L'endettement public devient problématique lorsque il atteint un tel volume que la confiance en l'Etat-débiteur et, par conséquent, en la stabilité économique commence à s'effriter. Or, à situer les chiffres actuels dans un contexte historique ou international, on remarque que l'endettement des collectivités publiques suisses est encore bien éloigné de la cote d'alerte. La valeur de la dette de l'Etat, qui atteint aujourd'hui environ 30 pour cent du PIB, n'a jamais été aussi basse depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Les déficits importants que l'on enregistre depuis quelque temps n'entraînent qu'une très légère augmentation de ce rapport, étant donné que le PIB maintient lui aussi sa tendance à la hausse. Avec une croissance économique relativement normale de près de 5 pour cent par année en valeur nominale (augmentation réelle + renchérissement), un déficit annuel de 5 milliards de francs n'a aucun effet sur la relation entre dette de l'Etat et PIB ni sur le rapport entre la charge des intérêts et les recettes de l'Etat.

Un caractère partiellement passager

Si l'on examine de plus près les excédents de dépenses relevés ces derniers temps, on se rend compte qu'ils ont en partie un caractère passager. Quatre motifs peuvent être avancés pour expliquer cette évolution déficitaire.

1. L'accélération de l'inflation depuis 1989: les effets d'un renchérissement plus rapide se reflètent dans les dépenses avant de toucher les recettes. Avec le système de taxation en vigueur, les recettes fiscales se rapportent en effet souvent à des revenus réalisés trois ou quatre ans plus tôt. Ce report a eu

un effet particulièrement négatif sur les finances publiques en 1990/91. Avec la baisse du renchérissement, les finances publiques en ressentiront dès 1993 les effets contraires, c'est-à-dire positifs.

2. La faiblesse conjoncturelle des années 1991 et 1992: la quasi-stagnation du PIB a entraîné, d'une part, des pertes de recettes et, d'autre part, des dépenses supplémentaires (mesures de soutien aux chômeuses et chômeurs). L'essor conjoncturel prévu devrait toutefois mettre fin à cet effet, ce qui prendra cependant quelque temps et n'aura de suites concrètes qu'à partir de 1995.

3. Une forte croissance des dépenses depuis 1988: après de longues années durant lesquelles les pouvoirs publics menèrent une politique de dépenses très restrictive – ce qui entraîna, dès le milieu des années 70, une tendance à la baisse de la quote-part de l'Etat – on a enregistré, au cours des dernières années, une très nette accélération de l'augmentation des dépenses. Cette évolution s'explique, pour une part, par l'accumulation, les années précédentes, de besoins non satisfaits (p. ex. augmentations réelles des salaires dans le secteur public, entretien de bâtiments, etc.), besoins qu'il s'agira de combler sous peu, mais, pour une autre part aussi, (comme nous l'avons déjà évoqué) par des dépenses supplémentaires passagères, rendues nécessaires par la récession.

4. Réduction des impôts: l'évolution positive des recettes, qui a fait suite à l'essor économique des années 80, n'a pas servi, dans toute la mesure du possible, à la constitution de réserves en vue de périodes plus difficiles, mais a aussi été utilisée pour procéder à des réductions de la charge fiscale. On constate aujourd'hui que cette politique n'était pas la bonne, notamment parce que les finances publiques ont profité de manière extraordinaire du boom enregistré sur les marchés financier et immobilier. La disparition subite des effets enregistrés grâce à cette évolution inhabituelle est venue s'ajouter aux pertes «normales» dues à la conjoncture, de sorte que la situation s'est considérablement détériorée.

Impulsion fiscale en 1993? Ça se défend!

Une part des déficits actuels sera ainsi automatiquement compensée au cours des prochaines années. Une autre part subsistera cependant, si les responsables politiques ne se décident pas à faire passer, pour un certain temps, l'augmentation des dépenses au-dessous de la croissance du PIB et/ou à augmenter à nouveau la quote-part de l'impôt. Une évaluation générale des effets respectifs montre qu'environ un quart des détériorations des comptes publics enregistrées entre 1989 et 1992 est dû aux effets du renchérissement et à des manques à gagner conjoncturels, alors qu'un peu plus de 10 pour cent décou-

lent d'allégements fiscaux. Une bonne moitié s'explique par la forte augmentation des dépenses qui, comme nous l'avons précisé plus haut, provient, pour une part, d'un besoin de rattrapage et, pour une autre, des dépenses supplémentaires liées à la situation conjoncturelle. Pour déterminer les parts des déficits actuels (tendance à une augmentation de la quote-part de l'Etat?), il serait nécessaire d'établir des projections plus détaillées de l'évolution des dépenses. Cela ne nous est pas possible en ces lignes.

L'ampleur et le rythme de la réduction des excédents structurels des dépenses publiques au cours des prochaines années dépendront notamment du contexte économique futur. Pour déterminer les mesures qui devront éventuellement être prises (réductions des dépenses ou augmentations des recettes), il faudra préalablement mener un débat sur l'importance souhaitée des dépenses publiques, sur leur composition ainsi que sur les échéances à fixer pour leur financement; une telle discussion dépasse bien sûr le cadre de cet article. On peut toutefois retenir que, dans la situation économique actuelle, un assainissement des finances publiques n'est pas synonyme de politique conjoncturelle judicieuse. Au contraire: dans une perspective globale, une impulsion supplémentaire de 2 à 3 milliards de francs, destinée à stimuler l'économie en 1993, serait sans autre supportable.