

Un programme qui ne résout rien

Autor(en): **Eckert, Rodolphe**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **22 (1964)**

Heft 2

PDF erstellt am: **10.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-135794>

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.

Causes de la surchauffe passées sous silence

Le train des mesures antisurchauffe que nous propose le Conseil fédéral constitue une immixtion dans l'économie d'une ampleur jamais encore atteinte en temps de paix. La liberté de mouvement des entrepreneurs comme des particuliers désireux de construire est sérieusement enrayée et risque d'aboutir à une fossilisation de notre structure économique si cette intervention n'est pas bientôt abolie.

Certes, les arrêtés fédéraux concernant le crédit et la construction sont limités à deux ans, avec possibilité, pour le parlement, de les proroger d'une année. Par contre, aucune échéance n'est indiquée au sujet de l'intervention du Gouvernement fédéral dans le marché du travail, intervention qui relèverait de la seule compétence du Conseil fédéral. Quoi qu'il en soit, on ne peut que rester sceptique quant à la suppression d'une intervention étatique mise en place. On se souviendra qu'après la Seconde Guerre mondiale, il a fallu la menace d'une initiative populaire pour que les chaînes de l'économie de guerre soient enfin jetées à la ferraille. Le contrôle des loyers, malgré ses effets déplorable, vit toujours: à chaque échéance, le moment de le supprimer a semblé encore plus défavorable que la fois précédente. L'illustration la plus récente est le plafonnement des effectifs par entreprise, décidé au début de 1963: on nous a promis que cette mesure ne durerait qu'une année, et voilà qu'on nous propose sa reconduction pure et simple pour six ou neuf mois afin d'avoir le temps de chercher « une autre solution ».

Pour quelle raison sommes-nous aujourd'hui dans l'impasse? Le Conseil fédéral, dans son message aux Chambres, décrit l'histoire économique de ces récentes années. Il cite comme causes de la surchauffe: la convertibilité des monnaies, l'augmentation de la demande étrangère, l'afflux d'argent étranger, l'amplification des revenus et de la demande indigènes, etc. Ce qu'il ne dit pas, ce sont les erreurs d'appréciation que les autorités ont commises depuis des années. C'était, en effet, se faire bien des illusions sur la nature humaine et les devoirs d'un chef d'entreprise que de croire que l'on puisse venir à bout d'une évolution dangereuse par de simples appels à la retenue. Serait-ce une des conséquences de notre mode de constituer le Gouvernement fédéral qui permet que le Département de l'économie publique soit dirigé

¹ Remarques critiques sur le programme fédéral de lutte contre la surchauffe, présentées le 12 février 1964 lors d'un débat contradictoire devant la Société d'études économiques et sociales, Lausanne. L'exposé de M. Robert Virieux, directeur de la Banque Nationale Suisse à Lausanne, présentant les mesures fédérales, ne peut malheureusement être reproduit dans ce numéro.

par un juriste, celui des finances par un ingénieur et celui des communications et de l'énergie par un économiste qui a fait sa carrière dans l'administration ? Ce système, répondant aux besoins du XIX^e siècle, ne suffit plus aujourd'hui. Comme dans n'importe quelle entreprise, il faut que les leviers du pays soient placés entre les mains d'experts qui possèdent la matière qu'ils sont appelés à traiter, et qui connaissent aussi les méthodes les plus récentes permettant de résoudre les problèmes posés. Exemple : aucune entreprise ne peut survivre sans comptabilité et, de moins en moins, sans prévisions à long terme. Mais l'Etat, la plus grande entreprise du pays, estime qu'il peut s'en passer. Une programmation établie à la fin de la guerre, qui aurait simplement tenu compte des besoins résultant de l'accroissement prévisible de la population, eût permis d'éviter en bonne partie le sous-développement du secteur public dont la Suisse souffre aujourd'hui et qui est aussi une des causes de la surchauffe. De plus, un système de comptabilité nationale ou Comptes de la Nation eût mis en lumière, depuis longtemps, les impasses vers lesquelles nous cheminons. Or, la Suisse n'a même pas encore une statistique de la production ! Une comptabilité nationale aurait montré la nécessité impérieuse d'agir. Elle aurait indiqué les secteurs en déséquilibre. Elle aurait permis de prendre des mesures spécifiques au lieu de se fier à des mesures globales, touchant aussi bien les « innocents » que les « coupables ».

Pourquoi ces remarques préliminaires ? Parce qu'il sera impossible, je le crains, de résoudre les graves problèmes de l'heure sans un changement radical de la conception officielle et sans le recours à des instruments de gestion modernes.

Le diagnostic

Pour les autorités, il s'agit de venir à bout d'un phénomène simplement conjoncturel. Dans les déclarations officielles, on dit, occasionnellement, que l'économie mondiale se trouve dans une période d'expansion de longue durée. Mais on n'en tire, hélas, pas de conséquences pour la politique économique, que l'on veut toujours anticyclique. Or, quel peut être le sens d'une politique anticyclique si le cycle, tel que la théorie classique l'a défini, n'existe plus ?

Toutes les courbes de l'activité économique et du revenu national le prouvent : depuis la fin de la guerre, et contrairement à l'attente des économistes de l'ancienne école, l'économie occidentale s'est engagée dans une phase de croissance de longue durée. Les crises d'antan ont disparu, tout au plus rencontre-t-on encore des périodes de ralentissement de l'expansion, les récessions. Nous ne pouvons analyser ici les causes de ce changement. Citons uniquement la poussée démographique, l'accélération inouïe du progrès technique, la diversification progressive des structures économiques (le sort d'une économie ne dépend plus de celui d'une ou de deux branches clés), enfin — et surtout — l'abandon de l'ancienne politique économique de l'équilibre budgétaire sacro-saint au profit d'une politique généralisée du plein emploi. Ces facteurs permettent de pronostiquer la continuation de la croissance pour de nombreuses années encore.

Par conséquent, toute politique anticyclique, consistant à renvoyer des travaux publics et privés à une dépression qui ne viendra pas, aura pour seul effet d'accumuler des besoins, de provoquer des à-coups et des impasses: les besoins d'investissements différés se superposent aux besoins courants et, pour finir, attisent la surchauffe. L'exemple de la Suisse est caractéristique. Dans une récente interview, le conseiller fédéral Roger Bonvin a eu le courage de déclarer: « Avant la guerre, c'était la crise et on ne voulait pas s'équiper. Dans l'immédiat après-guerre, on était dans l'attente d'une crise qui ne s'est pas encore produite. Le grand souci fut de freiner l'équipement du pays... Sans doute a-t-on fauté par excès de prudence. Et, aujourd'hui, il faut en payer et subir les conséquences. Ce pessimisme de l'après-guerre est un des grands responsables de la situation actuelle. » (*Choisir*, novembre 1963.)

Cet excès de prudence dont parle M. Bonvin était dû principalement à la théorie classique du cycle économique. Malgré ses fruits amers, cette théorie préside toujours à la politique officielle. La preuve: le programme antisurchauffe qu'on nous propose. Il n'est pas nécessaire d'être prophète pour dire que les conséquences fâcheuses décrites par M. Bonvin ont toutes les chances de se reproduire. Depuis des années, des hommes avertis comme le professeur Kneschaurek, à Saint-Gall, ou M. Christian Gasser, industriel à Bienne, s'époumonent pour faire comprendre qu'il ne s'agit plus de cycle, mais de croissance¹. Ils sont traités d'« inflationnistes ». Comment s'étonner, alors, que le diagnostic erroné donne naissance à un traitement inefficace et dangereux ?

La thérapie proposée

Selon les autorités, il y a excédent de la demande globale sur l'offre globale, d'où hausse des prix. Pour rétablir l'équilibre, elles ont choisi de diminuer la demande par des moyens monétaires et interventionnistes. Le refoulement ou la stérilisation de capitaux étrangers, dont les vagues successives amplifient immédiatement la demande de valeurs mobilières et immobilières, est donc adéquat. Malheureusement, c'est à peu près le seul point du programme officiel — et il n'est même pas nouveau — qui mérite ce qualificatif. De plus, les autorités estiment qu'un ralentissement de la conjoncture parviendra à stabiliser les prix, donc à stopper la dépréciation de la monnaie. Ce raisonnement était valable jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Depuis, il est devenu très aléatoire. Aux Etats-Unis, on a même vu hausser les coûts et les prix lors de la dernière récession, sans doute à cause de la puissance des syndicats et des cartels, de la part toujours plus grande de l'Etat dans le circuit économique, et de l'extension des prestations sociales.

Dès lors, il est probable que l'étiquette même du « paquet » officiel soit fausse. On parviendra, peut-être, à freiner l'expansion, mais guère à stabiliser les prix, comme le veut la motivation officielle.

¹ Voir par exemple F. KNESCHAUREK et CH. GASSER: « Structure et évolution de l'économie suisse », *Revue économique et sociale*, avril 1958.

En effet, le resserrement du crédit, destiné à enrayer la demande, renchérit l'argent, partant, la production. Dans les industries très mécanisées, une hausse des intérêts de 1 % seulement peut occasionner des coûts supplémentaires correspondant à une augmentation des salaires de 10 %! Des intérêts plus élevés se répercutent rapidement sur les composants les plus importants de l'indice du coût de la vie: l'alimentation et le logement. Une hausse du taux hypothécaire de $\frac{1}{4}$ % fait augmenter les loyers d'environ 1 milliard de francs par an. Comme les salaires sont de plus en plus souvent indexés, toute nouvelle augmentation du coût de la vie mène à des relèvements automatiques des salaires, relèvements qui ne peuvent plus guère être annulés si, dans une phase ultérieure, les restrictions monétaires réussissaient réellement à faire baisser les investissements et les prix. L'effet primaire du resserrement du crédit est donc inflationniste et va à l'encontre du but visé.

Il en est de même pour le deuxième remède: le plafonnement des effectifs étrangers. Pour des raisons démographiques, celui-ci est certes souhaitable depuis longtemps. Du point de vue économique, il est contre-indiqué puisque, dans le premier stade, il ne fait que favoriser la hausse des salaires, partant la tendance inflationniste. Il est douteux que les investissements — estimés, en moyenne à 50.000 francs par ouvrier étranger — diminuent vraiment, par suite de la réduction des effectifs étrangers, car les besoins en équipement industriel et administratif s'élèveront en fonction du manque accru de main-d'œuvre. Là aussi, la mesure proposée est inflationniste avant de devenir, éventuellement, déflationniste.

Il est particulièrement fâcheux que les deux mesures — restriction du crédit et limitation de la main-d'œuvre étrangère — surviennent simultanément. L'industriel désireux de remplacer des hommes par des machines aura de la peine à trouver les fonds nécessaires. Dès lors, ne vaudrait-il pas mieux, aujourd'hui, faciliter le crédit au lieu de le restreindre ?

Cette question est d'autant plus justifiée que le resserrement monétaire et les limitations de la main-d'œuvre ne diminuent pas seulement la demande globale, mais handicapent aussi la production, donc l'offre globale! Une fois de plus, on ne voit pas comment une telle politique pourrait ramener la balance à l'équilibre.

Pour ce qui est du troisième point, l'intervention directe dans le marché de la construction, elle mène fatalement à une accumulation des ouvrages à exécuter, ainsi que j'ai essayé de le montrer plus haut. Ce contrôle sera d'autant plus néfaste qu'il durera longtemps, à moins que la Suisse ne veuille définitivement s'engager dans la voie du dirigisme.

Quant à l'équité de toutes les mesures proposées, il y a de fortes réserves à faire. La restriction du crédit atteint surtout les petites et moyennes entreprises qui, en général, n'ont ni la possibilité de l'autofinancement, ni celle du recours au marché des capitaux par l'émission d'actions ou d'obligations. De plus, les grandes entreprises entretiennent d'excellentes relations avec les grandes banques. Souvent, les unes sont représentées au conseil d'administration des autres — ce qui facilite bien des choses.

Pour l'attribution des ouvriers étrangers, le petit patron semble également désavantagé par rapport au grand. Là aussi, la vitamine R, comme relations, peut rendre

service. On entend déjà dire que des entreprises qui n'utilisent pas en entier leur contingent « louent » les personnes dont elles n'ont pas besoin, naturellement à des « tarifs » très spéciaux.

Quant à l'octroi du permis de construire, il ouvre la porte à l'arbitraire, au népotisme, sinon à pire. De plus, ceux qui, de gré ou de force, ajournent des travaux de construction les paieront plus cher que ceux qui ont la sagesse, ou le privilège, de construire rapidement.

Pour échapper aux restrictions et aux contrôles de l'Etat, la grande entreprise peut, par surcroît, forcer la production de ses filiales à l'étranger — possibilité qui fait habituellement défaut à la petite et même à la moyenne entreprise.

Que pourrait-on faire ?

S'il y a excédent de la demande globale sur l'offre globale, la politique économique peut :

1. chercher à réduire la demande,
2. chercher à accroître l'offre.

Nous avons vu que les autorités se contentent, pour le moment du moins, d'influer sur la demande, et encore quelques-unes des mesures envisagées sont-elles susceptibles de restreindre l'offre presque, sinon autant que la demande. Le problème est-il donc insoluble ? Je ne le pense pas.

1. Mesures propres à freiner la demande globale

a) Les restrictions appliquées à l'investissement de capitaux étrangers en Suisse sont valables sous cet angle, quoique contraires à l'intégration économique que l'Europe cherche à réaliser, et risquant de susciter, tôt ou tard, des représailles de la part de l'étranger. C'est une ironie du sort : ceux justement qui prétendent vouloir rétablir par l'interventionnisme le libre fonctionnement du marché renient leur propre théorie qui veut que tout excédent de la balance des comptes provoque une hausse des prix — la surchauffe — qui, elle, rétablira automatiquement l'équilibre.

Les autres interventions monétaires (restrictions du crédit) n'ont plus les mêmes effets que naguère, lorsque l'approvisionnement de l'économie en capital était beaucoup moins grand qu'aujourd'hui. A cause de leur incidence primaire sur le coût de la vie, qu'il s'agit de stabiliser, ces mesures sont à rejeter.

b) Il faudrait diminuer les dépenses publiques, celles de la Confédération surtout, qui augmentent de façon gigantesque (+ 16 % en 1964 par rapport à 1963). Des coupes devraient être faites non pas dans les dépenses consacrées à l'infrastructure, déjà très déficiente, à l'éducation ou à la recherche scientifique, mais dans le

budget militaire, dans les subventions et dans les frais généraux d'une administration souvent hypertrophiée.

c) Les impôts devraient être augmentés, non diminués, et les rentrées fiscales supplémentaires stérilisées. On pourrait songer à frapper la consommation d'articles ou de services de luxe ou à prélever des employeurs une taxe personnelle pour chaque étranger employé, ce qui serait plus judicieux, sous plusieurs rapports, que le renforcement du dirigisme.

Un moyen infaillible de réduire la demande est l'augmentation du taux de l'épargne. On sait qu'en Suisse l'épargne est fiscalement punie, et au lieu de l'encourager par tous les moyens (on nous en fait la promesse depuis des années), on songe maintenant même à supprimer l'exonération des carnets d'épargne!

Une proposition: la Confédération ne pourrait-elle émettre un emprunt-épargne dont les coupures, très petites, seraient offertes aussi longtemps que nécessaire? Evidemment, ces titres et leur rendement seraient exempts de toute imposition et le produit de l'émission stérilisé ou placé à l'étranger. Il serait notamment souhaitable d'encourager l'épargne pour construire des maisons familiales, selon l'exemple allemand ou néerlandais. A ce propos, il n'est pas inutile de rappeler les suites déplorables du renchérissement des hypothèques consécutif à l'expérience de resserrement monétaire de 1957: d'une année à l'autre, la construction d'habitations, en Suisse, avait diminué d'un tiers! Rien de surprenant qu'il ait fallu mettre les bouchées doubles dès 1959 pour combler ce trou — procédé fort douteux pour combattre la surchauffe, mais auquel on semble de nouveau vouloir se fier aujourd'hui.

2. *Mesures propres à accroître l'offre globale*

a) Un des principaux foyers de la surchauffe est la construction, et cela probablement autant à cause de la coordination déficiente entre corps de métiers, d'une cartellisation très poussée et du retard technique sur l'étranger que par suite du cumul des besoins. Si la Confédération, les cantons et les principales communes faisaient appel à des entrepreneurs étrangers — qui apporteraient avec eux hommes, équipement mécanique et baraquements — les exagérations dans les marges et dans le coût de construction auraient vite disparu!

b) La surveillance des cartels, avec interdiction des pratiques restrictives, pourrait susciter une augmentation de l'offre et une baisse des prix. A titre d'illustration: les fabricants de pâtes alimentaires suisses travaillent en dessous de leur capacité, mais refusent d'approvisionner la Migros. Résultat: la Migros a construit ses propres fabriques, et est en train d'en bâtir d'autres, alors que, sur le plan national, la capacité de production serait déjà suffisante. En de telles circonstances, il est particulièrement regrettable que la loi sur les cartels, que le Conseil fédéral vient de mettre en vigueur après dix mois d'hésitations, ne soit pas plus efficace. Y a-t-il 10 % des prix en Suisse qui ne soient prescrits par un cartel ou une association?

c) Il faudrait réduire ou supprimer les taux douaniers surfaits. Le tarif suisse n'est pas aussi libéral qu'on se plaît à le dire. Grâce à des cartels ou à l'aide de l'Etat, deux secteurs semblent particulièrement bien protégés: les matériaux de construction et l'alimentation. Quelques exemples: ad valorem, les panneaux en plâtre sont grevés de 34 %, les tuiles de 25 %, les treillis en fils d'acier de 50-52 %, les feuilles d'aluminium de 47 %; les confiseries de 32-36 %, le vin de 30-40 %, le jus de raisin de 60 %, les conserves de légumes de 40 %, les sauces de 52 %, le miel de 42 %, le sucre de 60 %, etc.¹

Dans le même ordre d'idées, il faut relever les effets du protectionnisme agraire qui, au moyen du contingentement, aboutit à une raréfaction artificielle de l'offre. Le Conseil fédéral a enfin reconnu que l'aide à la paysannerie devait engendrer davantage une diminution des coûts qu'une élévation constante des prix. Mais l'application de ce beau principe est encore à l'état embryonnaire, car les grands producteurs et leurs porte-parole influents ne s'accommodent pas trop mal, semble-t-il, de la politique agraire actuelle.

En ce qui concerne la politique douanière, il serait justifié que les industries suisses qui, dans leurs filiales à l'étranger, fabriquent des pièces détachées pour leurs produits, ou qui les y finissent, puissent les réimporter en Suisse en franchise de douane.

d) On pourrait allonger le temps de travail. Mais, dans l'état d'esprit actuel, cela ne semble, hélas, pas réalisable. Il est moins fatigant, pour chacun, de se plaindre de la surchauffe...

Conclusions

L'énumération des possibilités de diminuer la demande et de stimuler l'offre, l'un n'excluant pas l'autre, n'est pas exhaustive. Elle révèle cependant que les autorités auraient à leur disposition des moyens d'action beaucoup plus nombreux. Les mesures proposées sont non seulement unilatérales, mais encore contradictoires (limitation simultanée du crédit et de la main-d'œuvre). Elles seront incapables d'arrêter la dépréciation du franc.

Supposons, cependant, que l'opération réussisse, alors qu'à l'étranger la hausse des prix continue. La capacité concurrentielle de la Suisse augmenterait encore. Comme c'est au développement phénoménal des exportations (depuis 1946, elles ont progressé 1 ½ fois plus vite que le revenu national) que la Suisse doit, en grande partie, son essor, la pression inflationniste se trouverait encore renforcée ensuite de la stabilisation des prix nationaux — et le problème du cours du change se poserait à nouveau.

¹ Deux jours après cet exposé, soit le 14 février 1964, la «National-Zeitung» de Bâle (No 75) a publié une liste d'une trentaine de positions très fortement protégées, appartenant toutes au secteur de la construction.

Après nombre d'autres pays, la Suisse fait aujourd'hui l'expérience qu'il est impossible de vouloir, en même temps, le plein emploi, la stabilité des prix et la stabilité du change. C'est le fameux triangle magique qui n'est pas réalisable dans les circonstances mondiales actuelles. Si la Suisse avait réévalué le franc en 1959 ou 1960, elle aurait pu freiner au moins l'inflation importée. A l'heure actuelle, il semble qu'il soit trop tard, ou trop tôt, pour le faire, même si l'argument principal de la Banque Nationale est sujet à caution. En effet, si la balance des revenus est déficitaire, la cause essentielle en est le déficit de la balance commerciale qui, lui, découle directement de l'expansion économique, donc de l'expansion des exportations. En conséquence, un ralentissement de celles-ci devrait avoir comme répercussion une baisse plus que proportionnelle des importations et réduire le déficit dans les échanges. En Allemagne, qui a réévalué en 1961, on est en train de se demander si le moment n'approcherait pas où il serait indiqué de répéter l'opération. Si cela se produisait, la tendance inflationniste en Suisse recevrait une nouvelle et puissante impulsion, puisque le tiers de toutes nos importations provient d'outre-Rhin.

Quoi qu'il en soit, le Conseil fédéral, avec son programme, spéculé sur une baisse de l'activité économique qui lui donnerait l'occasion de rapporter ses mesures et qui permettrait d'exécuter les travaux ajournés. C'est une spéculation qui a peu de chances de réussir. Que fera-t-on si, d'ici deux ou trois ans, la pression dénommée surchauffe n'a pas disparu ? Deux possibilités : ou bien, on « laissera aller », ou bien on reconduira et renforcera encore l'interventionnisme, à moins que, « grâce » à l'inanité des mesures prises en ce moment, la Suisse ait, jusqu'alors, rattrapé le niveau de l'inflation à l'étranger.

Si la Suisse veut résoudre ses problèmes (surchauffe, ouvriers étrangers, infrastructure, formation professionnelle, recherche, etc.), il faut qu'elle se fasse une idée de ce qu'elle sera — ou veut être — d'ici cinq, dix ou vingt ans. Ce qui revient à dire qu'elle devra se détourner d'une politique de conjoncture pour se tourner vers une politique de croissance, donc de structure. Si les besoins à satisfaire et les devoirs à accomplir dépassent les forces productives du pays, il faudra, en rejetant les entraves étatiques et privées, sacrifier les entreprises et les secteurs les moins productifs, afin de fortifier les branches les plus saines. Cela n'est du reste pas le moindre des impératifs découlant de l'intégration européenne.