



*L'expérience macro-économique
à l'étranger : un colloque*



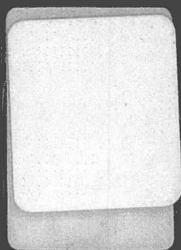
LIBR-00227

Volume 24 des études commandées dans le cadre du Programme de recherche de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Les opinions exprimées dans ce volume n'engagent que les auteurs.

JOHN SARGENT, coordonnateur de la recherche

L'expérience macro- économique à l'étranger : un colloque





L'expérience macro- économique à l'étranger : un colloque

JOHN SARGENT

coordonnateur de la recherche

Commission royale sur l'union économique
et les perspectives de développement du Canada

Nous remercions l'Organisation de coopération et de développement économiques et la revue *The Economist* qui ont bien voulu nous permettre de reproduire des documents et des extraits d'ouvrages, publiés ou non.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

Imprimé au Canada
ISBN 0-660-91517-0
ISSN 0827-1011
N° de cat. Z1-1983/1-41-24F

En vente au Canada par l'entremise de nos agents libraires agréés et autres librairies ou par la poste auprès du :

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnement et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

au Canada : 19,95 \$
à l'étranger : 23,95 \$
Prix sujet à changement sans préavis

DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)

Vedette principale au titre:
L'Expérience macro-économique à l'étranger

(Les Études / Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada,

ISSN 0827-1011 ; 24)

Publ. aussi en anglais sous le titre: Foreign macroeconomic experience.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-660-91517-0

1. Macro-économie — Congrès. 2. Europe — Politique économique — Congrès. 3. Australie — Politique économique — Congrès. I. Sargent, John II. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. III. Collection: Études (Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada) ; 24.

HC240.F6714 1986 339.5 C86-090110-6

COORDONNATEUR DE L'ÉDITION : Ampersand Communications Services Inc.
CONCEPTION DE LA PAGE COUVERTURE : Will Rueter
MAQUETTE : Brant Cowie/Artplus Limited



AVANT-PROPOS *ix*
INTRODUCTION *xi*
REMERCIEMENTS *xv*

L'expérience macro-économique à l'étranger : introduction *1*
John Sargent

PARTIE I

L'Allemagne et la France *25*

1. **Quelques leçons à tirer de la politique de stabilisation de la République fédérale d'Allemagne** *27*
Uwe Westphal
2. **La politique macro-économique en France, 1974–1984** *43*
Georges de Menil

Sommaire des discussions sur les documents touchant l'Allemagne et la France *57*
Alasdair Sinclair

PARTIE II

Les Pays-Bas et la Suède *59*

3. **L'expérience macro-économique récente des Pays-Bas** *61*
Michael Ellman

4. **La croissance économique en Suède** 77

Ulf Jakobsson

Sommaire de la discussion sur les articles portant sur les Pays-Bas et la Suède 101

Gordon Sparks

PARTIE III

L'Autriche et la Suisse 103

5. **L'expérience macro-économique récente en Autriche** 105

Helmut Frisch

6. **La Suisse : problèmes et politiques macro-économiques depuis 1973** 117

Jean-Christian Lambelet

Résumé des discussions soulevées par les articles sur l'Autriche et la Suisse 131

John Sargent

PARTIE IV

L'Australie et le Royaume-Uni 135

7. **L'expérience macro-économique récente en Australie** 137

R.G. Gregory

8. **La politique macro-économique du Royaume-Uni, 1970–1984** 157

C.J. Allsopp

Sommaire des exposés portant sur les articles traitant de l'Australie et du Royaume-Uni 193

John Sargent

PARTIE V

La poursuite d'une macro-politique dans une économie fédérale diversifiée à l'échelon régional 195

9. **L'expérience allemande** 197

Uwe Westphal

10. **L'expérience de la Suisse** 201

Jean-Christian Lambelet

Résumé des discussions sur les documents traitant de l'application d'une macro-politique dans une économie fédérale diversifiée à l'échelon régional 207

Pierre Fortin

PARTIE VI

Le rôle de la politique des revenus dans une stratégie macro-économique 211

11. **Le rôle de la politique des revenus en Autriche 213**
Helmut Frisch
12. **Politique de revenus « à la française » 219**
Georges de Menil
13. **Réflexions sur la politique du revenu d'un point de vue suédois 227**
Ulf Jakobsson

Résumé des documents de travail portant sur le rôle de la politique de revenus dans une stratégie macro-économique 239

John McCallum

PARTIE VII

Réponse macro-économique aux chocs imputables aux taux de change réels et aux exportations 241

14. **Conséquences économiques pour le Royaume-Uni du pétrole de la Mer du Nord 243**
C.J. Allsopp
15. **Le gaz naturel et l'économie des Pays-Bas 261**
Michael Ellman

Résumé des discussions portant sur la réaction macro-économique au choc entre les taux de change réels et les exportations 275

Brian L. Scarfe

PARTIE VIII

L'expérience des pays de l'OCDE : les grandes lignes 281

16. **Arrivée à maturité dans les années 1970 : réflexions d'un macro-économiste pratique 283**
C.I. Higgins

PARTIE IX

Résumé du rapporteur 309

17. **Résumé des commentaires faits pendant le colloque 311**
Douglas D. Purvis et David Laidler

ANNEXE 333

LES COLLABORATEURS 337



Lorsque la commission Rowell-Sirois a commencé ses travaux en 1937, on connaissait fort mal l'évolution de l'économie canadienne. Et le peu qu'on savait n'avait pas été passé au crible par les rares spécialistes des sciences sociales de l'époque.

Quand, pour notre part, nous nous sommes mis à la tâche près de cinquante ans plus tard, nous jouissions d'un avantage considérable sur nos prédécesseurs : nous disposions d'une foule de renseignements. Des universitaires, partout au Canada, et des spécialistes à l'emploi d'instituts de recherche privés ou d'organismes publics, comme le Conseil économique de l'Ontario et le Conseil économique du Canada, s'étaient déjà penchés sur le fonctionnement de l'économie canadienne. Malgré les nombreuses lacunes, notre problème n'était pas le manque d'information; il nous fallait plutôt relier, intégrer — synthétiser — les conclusions de la plupart des recherches déjà faites.

La Commission a reçu un mandat exceptionnellement vaste, qui couvre plusieurs des grandes questions d'orientation que les citoyens et les gouvernements du Canada devront vraisemblablement se poser au cours des prochaines décennies. Ce mandat fixait l'objet de la plupart des recherches de même que la portée de notre enquête; nous savions qu'il faudrait nous appliquer à faire le lien entre les différentes disciplines. Notre Programme de recherche se distingue donc à trois points de vue : outre des études originales, il propose aux lecteurs des synthèses de recherches effectuées dans des domaines spécialisés; il ne fait pas double emploi car il ne reprend pas de travaux qui, de l'avis des chercheurs canadiens, avaient déjà été très bien faits; enfin, il s'agit de l'examen le plus complet des systèmes économique, politique et juridique canadiens jamais entrepris par un organisme indépendant.

Trois éminents universitaires canadiens ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche de la Commission. Ce sont Ivan Bernier (Droit et Constitution), Alan Cairns (Politique et institutions de l'État) et David C. Smith (Économie).

Ivan Bernier est doyen de la Faculté de droit de l'Université Laval. Alan Cairns, ancien directeur du département de sciences politiques de l'Université de la Colombie-Britannique, a été titulaire de la chaire William Lyon MacKenzie King d'études canadiennes, à l'Université Harvard. David Smith, ancien directeur du département d'économie de l'Université Queen's, à Kingston, est maintenant recteur de cette université. Lorsqu'il a assumé ses nouvelles fonctions à l'Université Queen's en septembre 1984, David Smith a été remplacé à la Commission par Kenneth Norrie, de l'Université de l'Alberta, et John Sargent, du ministère fédéral des Finances, qui ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

Je suis convaincu que les études publiées ici et dans les autres volumes, grâce au travail des auteurs ainsi que des directeurs et des coordonnateurs de recherche, conserveront pendant longtemps une grande valeur pour les universitaires et les décideurs canadiens. J'espère en outre qu'elles rejoindront, dans les milieux universitaires, un public d'autant plus nombreux qu'elles sont publiées en français et en anglais.

Je profite de l'occasion pour remercier, en mon nom et en celui de mes collègues, les directeurs de recherche et tous ceux et celles qui ont collaboré avec eux. Je remercie également les membres des nombreux groupes consultatifs de recherche, dont les avis ont été pour nous si précieux.

DONALD S. MACDONALD



De façon très générale, la question qui a surtout retenu notre attention dans le cadre du Programme de recherche de la Commission est celle de savoir comment l'économie politique canadienne peut le mieux s'adapter au changement. Si cette question a servi de point de départ à notre enquête, c'est que nous sommes convaincus que l'avenir nous prendra toujours un peu par surprise. Nos institutions politiques, juridiques et économiques doivent donc être suffisamment souples pour s'adapter aux surprises, et assez stables pour nous permettre de réaliser les objectifs que nous nous serons fixés. Ce thème de l'adaptation nous a amenés à explorer les liens d'interdépendance entre les systèmes politique, juridique et économique du Canada et à situer nos travaux dans une optique interdisciplinaire.

L'ampleur de la tâche (plus de 280 études, publiées dans 72 volumes) de même que la pluralité des disciplines et les divergences idéologiques nous ont amenés à conclure que l'intégration complète n'était ni possible ni souhaitable. Néanmoins les collaborateurs ont étudié des problèmes courants sous des angles différents et en appliquant diverses méthodes. Nous prions donc les lecteurs de bien vouloir regarder au-delà de leur propre domaine d'intérêt et d'adopter, eux aussi, une perspective interdisciplinaire.

Les trois programmes de recherche, *Le droit et la Constitution* (sous la direction d'Ivan Bernier), *La politique et les institutions de l'État* (sous la direction d'Alan Cairns) et *L'économie* (sous la direction de David C. Smith et, pour la dernière phase des travaux, sous la direction conjointe de Kenneth Norrie et John Sargent), ont eux-mêmes été divisés en dix-neuf modules, confiés à des coordonnateurs de recherche.

Dans le cadre du Programme de recherche sur le droit et la Constitution, cinq modules ont été créés et confiés aux coordonnateurs de recherche suivants :

- Le droit, la société et l'économie — Ivan Bernier et Andrée Lajoie;
- Le milieu juridique international — John J. Quinn;
- L'union économique canadienne — Mark Krasnick;
- L'harmonisation du droit au Canada — Ronald C.C. Cuming;
- Les accords institutionnels et constitutionnels — Clare F. Beckton et A. Wayne MacKay.

Le droit étant, dans ses nombreuses manifestations, le moyen le plus fondamental dont l'État dispose pour mettre en oeuvre sa politique, nous avons dû nous demander quand et comment on pouvait y recourir pour régler les problèmes que le mandat de la Commission soulevait. Nous avons donc étudié le système juridique canadien du double point de vue de l'évolution du droit par suite des transformations sociales, économiques et politiques, et, inversement, de l'incidence du droit sur l'évolution sociale, économique et politique.

Les travaux du Programme de recherche sur la politique et les institutions de l'État ont été classés sous sept rubriques :

- Le Canada et l'économie politique internationale — Denis Stairs et Gilbert R. Winham;
- L'État et la société dans le monde moderne — Keith Banting;
- Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société — Alan Cairns et Cynthia Williams;
- La dynamique politique du fédéralisme canadien — Richard Simeon;
- Les institutions de représentation — Peter Aucoin;
- Les dimensions politiques de la politique économique — G. Bruce Doern;
- La politique industrielle — André Blais.

Les collaborateurs ont étudié un certain nombre d'événements qui ont amené les Canadiens à s'interroger sur leur capacité de se gouverner avec sagesse et efficacité. Dans plusieurs cas, ces événements ne sont pas survenus qu'au Canada; c'est pourquoi on trouve des études comparatives sur la façon dont les autres pays ont abordé les problèmes que nous connaissons. Tenant compte de la tradition parlementaire du Canada, de son système fédéral de gouvernement, de son économie mixte et du fait qu'il constitue une société bilingue et multiculturelle, les collaborateurs ont également exploré des moyens de réaménager les rapports de pouvoir et d'influence entre les institutions afin de rétablir les principes démocratiques fondamentaux de représentativité, de réceptivité et de responsabilité.

Le Programme de recherche sur l'économie, enfin, a été organisé suivant sept modules :

- La macro-économie — John Sargent;
- Le fédéralisme et l'union économique — Kenneth Norrie;
- La structure industrielle — Donald G. McFetridge;
- Le commerce international — John Whalley;
- La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada — François Vaillancourt;
- Le marché du travail et les relations de travail — Craig Riddell;
- La pensée économique et les questions sociales — David Laidler.

La recherche relative à l'économie a porté sur l'affectation des ressources, humaines et autres, sur l'incidence des institutions et des politiques sur l'affectation de ces ressources, et sur la répartition des gains résultant de la mise en valeur de ces ressources. Elle a aussi eu pour objet la nature du développement économique, les éléments qui façonnent la structure régionale et industrielle du Canada, et la dépendance économique réciproque entre le Canada et les autres pays. Cette recherche visait à nous faire mieux comprendre ce qui détermine notre potentiel économique et comment les instruments de politique économique peuvent servir les objectifs que nous nous fixerons.

Trois modules de recherche — soit un de chaque programme — ont été fusionnés; ce sont les modules sur l'union économique canadienne, sur la dynamique politique du fédéralisme canadien, et sur le fédéralisme et l'union économique. Par conséquent, les volumes sur le fédéralisme et l'union économique, tout comme le volume sur le Nord, sont le fruit d'un travail interdisciplinaire.

Nous sommes particulièrement redevables aux coordonnateurs et coordonnatrices de recherche, qui ont non seulement organisé le travail, rassemblé et analysé les nombreuses études, et regroupé leurs principales constatations dans des aperçus, mais aussi contribué de manière substantielle au *Rapport* de la Commission. Nous les remercions de ce travail, souvent accompli dans des conditions difficiles.

Malheureusement, l'espace ne nous permet pas de remercier chacun des membres du personnel de la Commission. Nous aimerions toutefois exprimer notre reconnaissance au président de la Commission, Donald S. Macdonald, au directeur exécutif, Gerald Godsoe, et au directeur de l'élaboration des politiques, Alan Nymark, qui ont suivi de près le déroulement de nos travaux et joué un rôle central dans la prise en considération des recherches pour la préparation du *Rapport*. Nous voulons également remercier le conseiller administratif de la Commission, Harry Stewart, pour ses conseils et son aide, de même que le directeur des publications, Ed Matheson, chargé de la publication des volumes de recherche. Un merci tout spécial à Jamie Benedickson, coordonnateur des politiques et adjoint spécial du président, qui a assuré la liaison entre le personnel de recherche, d'une part, et le président et les commissaires, d'autre part. Nous sommes également redevables à l'auxiliaire administrative du Programme de recherche,

Donna Stebbing, et au personnel de secrétariat, Monique Carpentier, Barbara Cowtan, Tina De Luca, Françoise Guilbault et Marilyn Sheldon.

Enfin, un merci bien mérité à nos plus proches collaborateurs et collaboratrices, les attachés de direction Jacques J.M. Shore (Droit et Constitution), Cynthia Williams, et Karen Jackson qui lui a succédé (Politique et institutions de l'État), et I. Lilla Connidis (Économie). Leur contribution tant aux trois programmes de recherche qu'à l'ensemble des travaux de la Commission mérite d'être soulignée.

IVAN BERNIER
ALAN CAIRNS
DAVID C. SMITH



Ce symposium, intitulé à l'origine « Enseignements des expériences macro-économiques récentes de l'Europe et de l'Australie », s'est tenu à Ottawa en juin 1984. De nombreuses personnes ont contribué à la réussite de cet événement.

David C. Smith, directeur de la recherche du Programme de recherche économique, a offert son appui et ses conseils. Trois membres du Groupe consultatif de recherche en macro-économie, les professeurs John Helliwell et Douglas Purvis et le docteur Sylvia Ostry, ont dispensé de précieux conseils sur le choix des conférenciers. D'autres membres du Groupe consultatif de recherche, Alasdair Sinclair, le professeur Gordon Sparks, le docteur Wendy Dobson, le docteur William White, le professeur Pierre Fortin, le professeur John McCollum et le professeur Brian Scarfe, ont présidé les séances. Au cours de la dernière séance, les professeurs Laidler et Purvis ont tiré les principales conclusions et généralisations; leurs remarques forment le dernier chapitre de ce volume.

Barbara Cowtan, Sheila-Marie Cook, Vicky Chase, Julita Pirozynska et Ian Sinclair, membres du personnel de la Commission, n'ont pas ménagé leurs efforts pour assurer un déroulement sans incident du symposium en veillant à l'organisation matérielle et aux déplacements des participants.

La Commission a eu la chance de pouvoir compter sur neuf conférenciers invités qui ont accepté de lui faire partager, et grâce à ce volume à un public plus vaste, leurs connaissances et leur analyse de l'expérience économique d'autres pays. Ces universitaires se sont engagés à brève échéance, et dans la plupart des cas sans connaître l'existence de la Commission ou l'organisateur de la conférence, et pour une modeste

récompense, à préparer deux exposés pour le symposium. Ils devaient tenter d'y présenter ce qui leur semblait les leçons clés à tirer de l'expérience macro-économique récente de leur pays. Ce n'était pas une tâche facile; en outre, les universitaires hésitent en général à simplifier à l'extrême et cherchent souvent davantage à élaborer un aspect neuf et original plutôt que d'offrir une vue générale fondée sur leurs propres analyses ou celles d'autres universitaires, du genre de celles que demandait le symposium. De toute évidence, tous les participants ont cherché à vulgariser le plus possible leurs connaissances en tenant compte du public canadien; je crois qu'ils ont tous réussi.

JOHN SARGENT



L'expérience macro-économique à l'étranger : *introduction*

JOHN SARGENT

Cette introduction ne se veut pas un palliatif à une lecture attentive du reste du livre. Elle cherche au contraire à piquer la curiosité du lecteur pour l'amener à étudier la totalité du texte. Cette introduction ne cherche pas non plus à tirer des conclusions ou des généralisations de l'expérience des huit pays étudiés; le dernier chapitre, écrit par les professeurs David Laidler et Douglas Purvis, s'attaque à cette tâche. À l'aide de tableaux, nous traçons une esquisse de l'expérience macro-économique comparative des huit pays afin d'exposer le contexte dans lequel s'inscrivent les chapitres portant sur chaque pays. Pour chacun de ces chapitres, nous avons ensuite relevé certains thèmes qui semblent particulièrement intéressants d'un point de vue canadien.

Le plan du volume épouse en grande partie l'ordre du jour du symposium. Le premier jour a été consacré à des présentations qui analysaient l'expérience macro-économique récente de huit économies de pays occidentaux et tiraient les leçons de ces expériences, en particulier des leçons qui pourraient s'appliquer au Canada. Les rapports sur les pays ont été regroupés par paires : l'Allemagne de l'Ouest et la France, les Pays-Bas et la Suède, l'Autriche et la Suisse et l'Australie et le Royaume-Uni, chacune étant suivi d'une brève discussion. Le deuxième jour comprenait des séances portant sur trois sujets d'ordre général qui touchaient particulièrement le Canada :

- l'application d'une macro-politique dans une économie fédérale régionalement diversifiée selon les régions;
- le rôle de la politique des revenus dans la stratégie macro-économique;
- les réactions macro-économiques aux chocs survenus dans le rapport entre le taux de change réel et les exportations.

Au cours de chaque séance, on assistait à deux ou trois présentations, suivies d'une discussion.

L'avant-dernier chapitre reprend le texte de l'allocution présentée au dîner-conférence par le docteur Chris Higgins, « Un aperçu général de l'expérience de l'OCDE : le passage à l'âge adulte dans les années 1970; réflexions d'un macro-économiste pratique ».

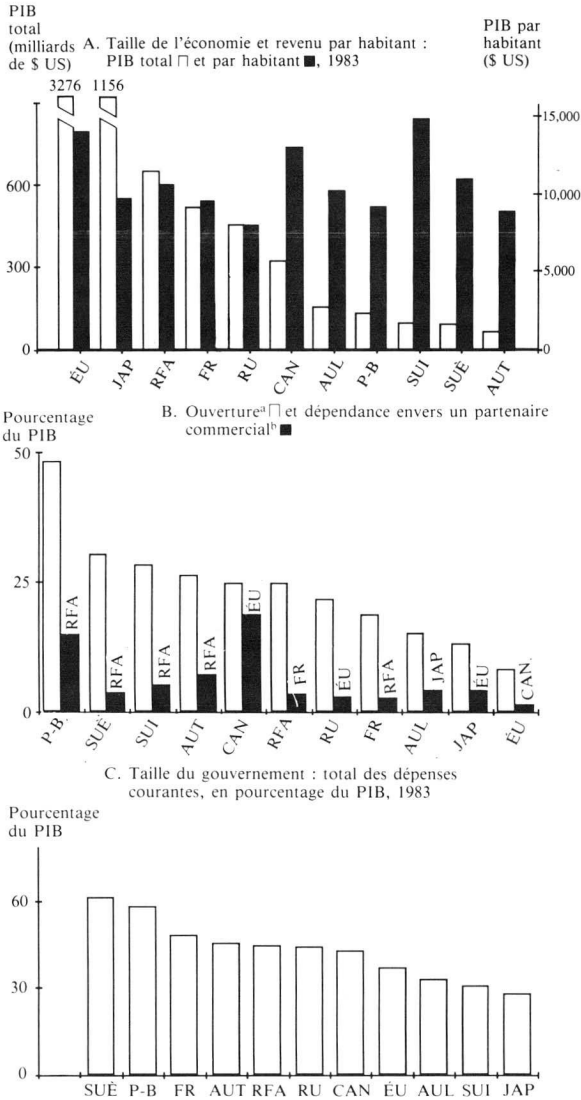
Les Canadiens connaissent assez bien la performance économique et l'expérience de politique des États-Unis. L'expérience des autres pays leur est toutefois moins accessible mais se révèle tout aussi pertinente. À certains égards, le Canada ressemble davantage à certains autres pays qu'aux États-Unis. Sa petite économie ouverte en est l'exemple le plus frappant. À d'autres égards, le Canada peut se situer entre les États-Unis et les pays de l'Europe du Nord. Dans son allocution prononcée devant la Société royale du Canada en 1982¹, le docteur Sylvia Ostry présenta le Canada comme ayant une économie entre « l'économie de marché pluraliste » des États-Unis et « l'économie de marché social » des pays de l'Europe du Nord pour ce qui est de la flexibilité et de la réaction de l'économie aux forces du marché, et peut-être également pour ce qui est du degré de « sens civique » de sa population. Finalement, l'expérience des autres pays peut apporter un éclairage nouveau lorsque ces derniers possèdent des caractéristiques particulières semblables aux nôtres. Dans ce volume, les caractéristiques retenues sont une économie diversifiée régionalement et un régime politique fédéral, le désir d'établir une politique de revenu et une économie jouissant d'exportations favorables ou sensibles aux perturbations des termes des échanges (plus souvent associés à l'autosuffisance énergétique ou à un pays exportateur net de pétrole).

Aperçu général des économies étudiées

La figure I-1A illustre la taille relative, mesurée selon le produit intérieur brut (PIB) en dollars américains, des économies étudiées dans ce volume; ainsi que celles des États-Unis, du Japon et du Canada. Le tableau indique de très grandes différences dans la taille des économies, le volume des biens et des services (le « produit intérieur brut ») produit en Allemagne de l'Ouest est un peu plus du double que celui du Canada, tandis que le PIB de l'Autriche ne représente que un cinquième de celui du Canada. En termes de revenus par habitant, on retrouve aux deux extrémités le Royaume-Uni et la Suisse alors que le revenu par habitant du Royaume-Uni est égal à 54 % de celui de la Suisse. Le revenu par habitant du Canada se situe au haut de l'échelle, du moins selon les taux de change en vigueur en 1983.

La taille de l'économie est étroitement liée à son degré d'« ouverture », mesuré ici par la moyenne des rapports entre les exportations et les importations de biens et le produit intérieur brut (figure I-1B). Les

FIGURE I-1 Indicateurs de la structure macroéconomique



Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Economic Surveys 1984/1985, Germany*, Paris, OCDE, 1985; tableau : statistiques de base, comparaisons internationales.

Notes : AUL — Australie, AUT — Autriche, CAN — Canada, EU — États-Unis, FR — France, JAP — Japon, P-B — Pays-Bas, RU — Royaume-Uni, RFA — Allemagne de l'Ouest, SUÈ — Suède, SUI — Suisse.

^a Ratio moyen des exportations et des importations au PIB, 1984.

^b Exportations au plus important partenaire commercial, en pourcentage du PIB, 1983.

Pays-Bas, dont les exportations et les importations de biens égalent respectivement environ la moitié du PIB, ont de l'économie la plus ouverte, et dépendent beaucoup plus du commerce que le Canada dont les rapports comparables sont de l'ordre de 25 %. La Suède, la Suisse, l'Allemagne de l'Ouest et l'Autriche dépendent du commerce extérieur dans la même proportion que le Canada tandis que le Royaume-Uni, la France et l'Australie ont des rapports d'exportations et d'importations un peu plus faibles. Bien que le Canada ne soit pas un cas particulier pour ce qui est de son ouverture, il se distingue pour ce qui est de la concentration de son commerce avec un pays. Soixante-dix pour cent des exportations canadiennes sont dirigées vers les États-Unis (équivalent à 19 % du PIB); le Canada est suivi sur ce point par les Pays-Bas dont les exportations vers l'Allemagne de l'Ouest représentent 30 % des biens ou 15 % du PIB.

La taille du gouvernement représente une autre caractéristique structurelle clé. L'indicateur utilisé correspond aux dépenses courantes totales de tous les paliers de gouvernement exprimées en pourcentage du PIB (figure I-1C). La Suède et les Pays-Bas ont un secteur public beaucoup plus important que les autres pays, leurs dépenses gouvernementales équivalant à environ 60 % de leur PIB. Le pourcentage des dépenses gouvernementales par rapport au PIB de la France, de l'Autriche, de l'Allemagne de l'Ouest, du Royaume-Uni et du Canada se situe à environ 45 % tandis que l'Australie et la Suède possèdent un secteur public beaucoup plus petit équivalent à environ 30 % du PIB.

Les autres tableaux délaissent les caractéristiques structurelles pour s'attarder au rendement macro-économique des deux dernières décennies. Ceux qui montrent l'évolution des indicateurs macro-économiques clés sont regroupés avec nos courtes notes sur les thèmes qui ont émergés des documents sur chacun des pays. Il y a :

- un indicateur de la croissance de la production réelle : le produit intérieur brut réel;
- deux indicateurs des conditions du marché du travail : le niveau de chômage exprimé en pourcentage de la force de travail civile et en variation de pourcentage dans l'emploi;
- un indicateur d'inflation : l'évolution en pourcentage, par année, de l'indice des prix à la consommation;
- un indicateur de politique fiscale : le rapport entre le surplus ou le déficit du secteur gouvernemental regroupé et le PIB/PNB.

Nous présentons d'abord, à titre de référence, ces séries de données pour le Canada et les États-Unis (figure I-2A), ainsi que les moyennes de l'OCDE qui servent de points de référence dans tous ces tableaux.

FIGURE I-2 Indicateurs du rendement macroéconomique

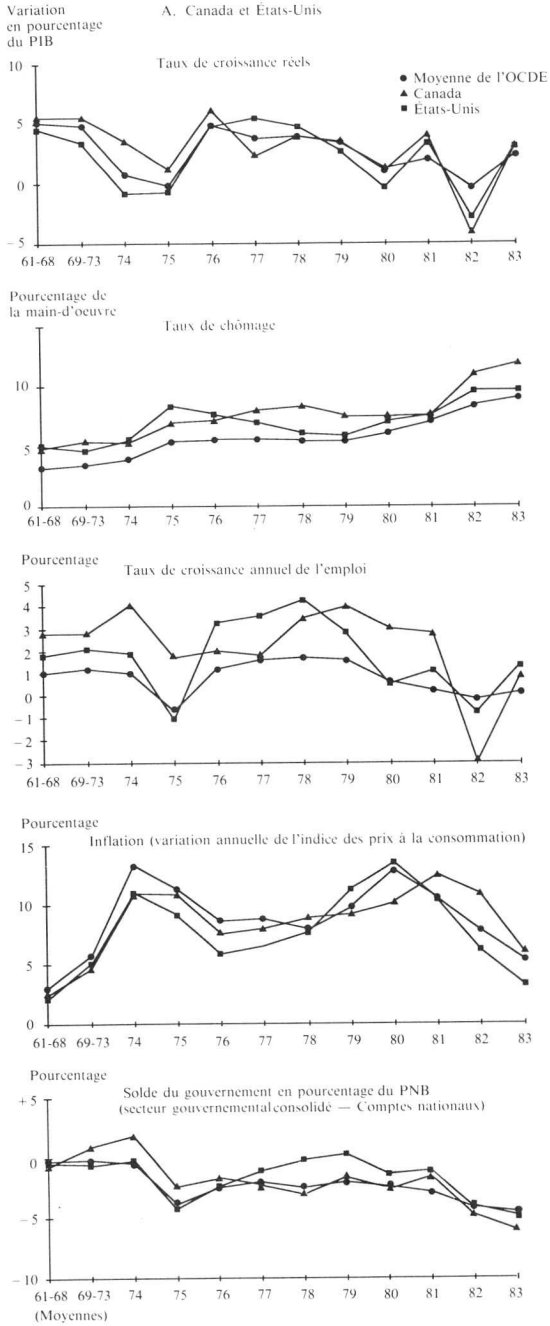
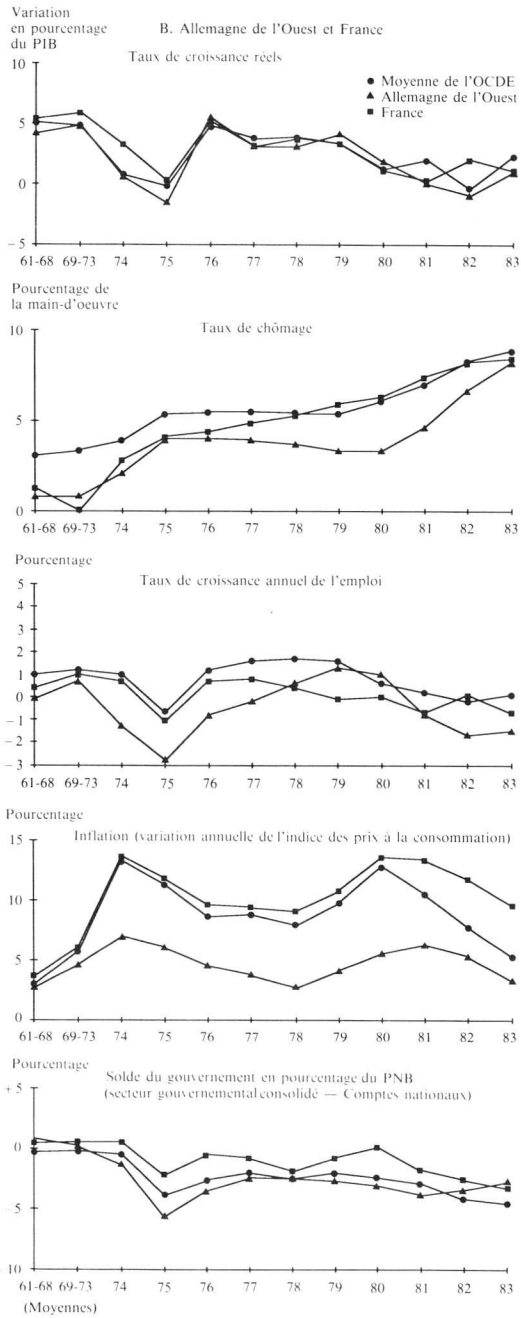
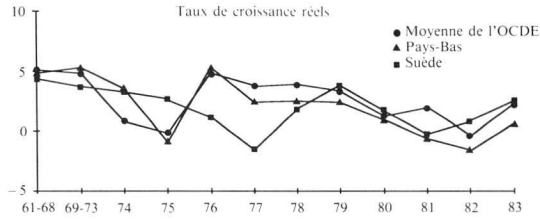


FIGURE I-2 (suite)

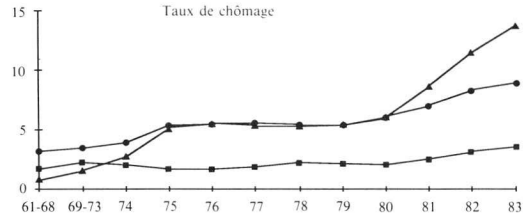


Variation en pourcentage du PIB

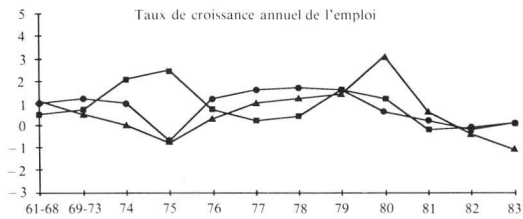
C. Pays-Bas et Suède



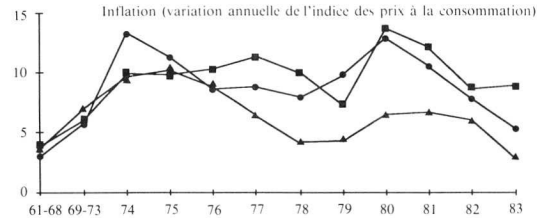
Pourcentage de la main-d'oeuvre



Pourcentage



Pourcentage



Pourcentage

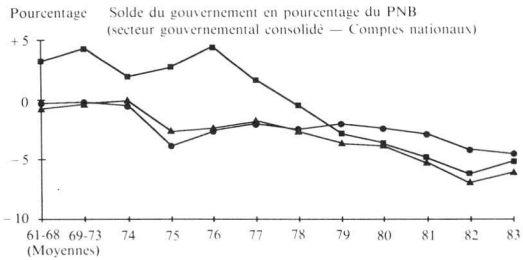
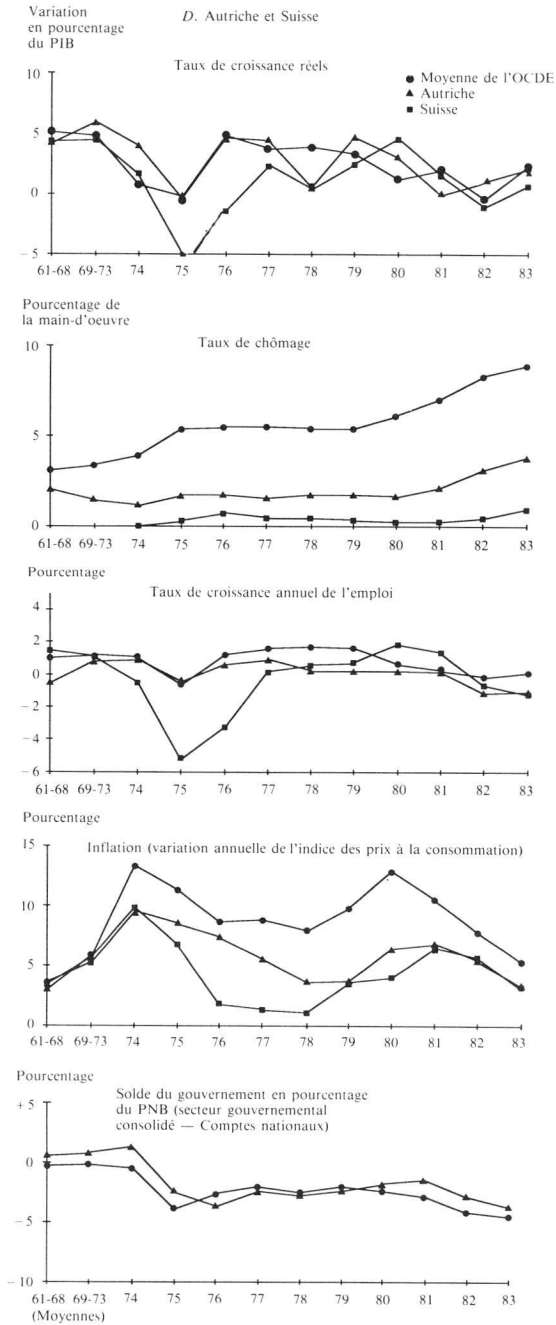
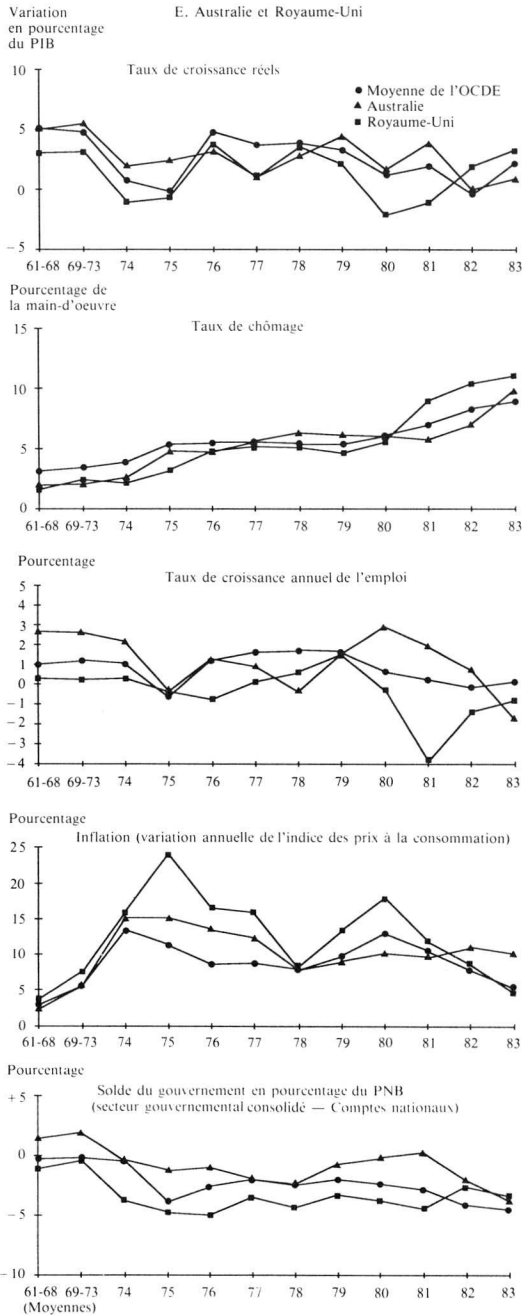


FIGURE I-2 (suite)





Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Economic Outlook and Historical Statistics, 1960-1983*, Paris, OCDE, 1985.

L'Allemagne de l'Ouest

Sur le plan de la performance macro-économique, l'Allemagne de l'Ouest est reconnue pour avoir réussi à maintenir de faibles niveaux d'inflation et de chômage, bien qu'elle ait enregistré une hausse sensible du chômage dans les années 80 (figure I-2B). Le professeur Westphal fait état de l'indépendance de la banque centrale et de l'orientation de la politique monétaire de façon pour contrôler l'inflation tout au long de la dernière décennie. En 1973, la Bundesbank a été une des premières banques centrales à annoncer que sa politique monétaire viserait des objectifs de croissance de l'offre de monnaie, alors que l'adoption de taux de change flottants rendait possible cette démarche monétariste. Cependant, la Bundesbank a adopté une approche monétariste pour l'essentiel, tout en restant souple, acceptant des déviations importantes de la croissance de l'offre de monnaie par rapport aux objectifs annoncés, en particulier pour faire contrepoids aux importantes fluctuations du taux de change réel.

Le professeur Westphal fait aussi une analyse des effets de la politique fiscale et de l'évolution des salaires au cours des premier et deuxième chocs pétroliers (1974-1975 et 1979-1980). Le premier choc pétrolier a été précédé d'un resserrement de la politique fiscale en réaction à la surchauffe de l'économie en 1973. Le deuxième choc a été précédé d'une expansion fiscale suite à l'engagement pris par l'Allemagne au Sommet de Boon en 1978 d'aider à l'expansion de l'OCDE (en jouant un « rôle de locomotive »). En plus de ces écarts dans les comportements en matière fiscale, les périodes des deux chocs pétroliers se caractérisent par une évolution très différente des salaires. Les taux d'augmentation des salaires nominaux ont nettement cru avant et pendant le premier choc (ce qui peut être interprété comme un refus par les syndicats des effets du choc sur les salaires réels), alors que ces salaires nominaux ont peu réagi au deuxième choc pétrolier et que les salaires réels baissaient en même temps. Le premier choc pétrolier a entraîné une rapide récession suivie d'une reprise vigoureuse; pendant le second choc, la croissance réelle a d'abord été soutenue, mais a été suivie d'une longue période de récession et d'une croissance lente ainsi que d'une augmentation du chômage. C'est d'ailleurs là un élément commun aux divers pays examinés. La politique fiscale, par son apport à une situation favorable du compte courant de la balance des paiements, semble avoir permis une politique monétaire moins restrictive au lendemain du premier choc pétrolier. La politique fiscale plus expansionniste qui a précédé le second choc pétrolier, et la tendance qui s'en est suivie à une faiblesse du compte courant et du taux de change, semble avoir mené à une politique monétaire plus restrictive au lendemain du second choc pétrolier.

Au cours de la discussion, le professeur Westphal a attribué une importance considérable à l'augmentation de la croissance de la main-d'oeuvre pour appliquer la hausse récente du chômage (le taux annuel de la croissance de la main-d'oeuvre se situait en moyenne à 0,5 % de 1979 à 1983, par rapport à -0,2 % de 1973 à 1979). Les autorités canadiennes ont longtemps prétendu que la forte croissance de la main-d'oeuvre au Canada avait contribué à l'établissement d'un taux de chômage relativement élevé. Il est intéressant de noter que cet argument est maintenant avancé en Europe où les taux de croissance de la main-d'oeuvre ont toujours été beaucoup plus faibles que ceux qu'ont connu depuis des décennies le Canada, les États-Unis et l'Australie.

La France

Comme l'a rappelé le professeur George de Menil, la France a connu d'importants changements d'orientation de sa politique macro-économique au cours de la dernière décennie. On y a en effet mis davantage l'accent sur les objectifs internes par opposition à la préservation de la stabilité du franc sur les marchés étrangers. La tentative du gouvernement Mitterrand, nouvellement élu en 1980, est intéressante. Il a fait « cavalier seul » et adopté une politique expansionniste alors que les autres principaux pays de l'OCDE cherchaient en général à renforcer leurs politiques anti-inflationnistes. (Il y a des similitudes avec l'expérience canadienne de 1974-1975.) La France a d'abord évité la grave récession qu'ont connue la plupart des autres pays de l'OCDE, mais l'inflation a augmenté pendant qu'elle baissait ailleurs, et le solde du compte courant de la balance des paiements a chuté, enregistrant un déficit important.

En 1983, le gouvernement français a conclu que sa démarche n'était pas viable, compte tenu à la fois des contraintes imposées pour empêcher la dépréciation continue du franc et des mesures protectionnistes qui ne cadreraient pas avec son appartenance à la Communauté économique européenne. Après avoir hésité entre changer les contraintes et changer de politique, le gouvernement français a choisi la dernière solution et a renversé complètement la direction de sa politique fiscale et monétaire expansionniste. Bien que les tendances à l'élargissement de l'écart entre le taux d'inflation allemand et français et à la croissance du déficit du compte courant aient été stoppées, et toute autre dépréciation évitée, il reste à mesurer quel sera le coût des gains réels réalisés en 1981 et 1982 pour revenir à des taux d'inflation faibles et à une balance extérieure satisfaisante.

L'analyse de M. de Menil et l'expérience française soulèvent une importante question d'ordre général, soit dans quelle mesure une

démarche solitaire en macro-politique peut avoir des résultats asymétriques, ou se heurter à des contraintes asymétriques, selon que cette politique est plus expansionniste ou plus anti-inflationniste que la celle des partenaires commerciaux.

Les Pays-Bas

Dans les années 1960 et 1970, les Pays-Bas ont connu des taux d'inflation et de chômage relativement faibles. Cependant, dans les années 1980, le taux de chômage a atteint le niveau le plus élevé des pays présentés dans ce volume (14 % en 1984) et il était parmi les plus élevés des pays de l'OCDE. Les Pays-Bas sont également un cas intéressant en ce que leur économie a dû s'adapter à une abondance de gaz naturel. En outre, ce pays est un de ceux où les mesures sociales prises en charge par l'État sont les plus élaborées, comme l'indique son haut rapport des dépenses gouvernementales par rapport au PIB (figure I-2C).

Le professeur Ellman examine le diagnostic que le gouvernement hollandais pose des problèmes macro-économiques de l'économie : le gouvernement a insisté sur la nécessité de réduire le déficit budgétaire, de renforcer le secteur privé et de réduire le chômage par le partage du travail. Le professeur Ellman analyse l'hypothèse voulant qu'une petite économie ouverte puisse mieux profiter de la « discipline interne » que les économies plus importantes. Il tire de l'expérience hollandaise une série de conclusions souvent provocatrices, y compris en ce qui a trait aux effets de l'état providence sur le rendement macro-économique.

La Suède

La Suède était, dans les années 1950 et 1960, une des économies « miracles » affichant un haut taux de croissance, un chômage très faible et une inflation modérée. Elle possède toujours un des taux de chômage les plus bas des pays de l'OCDE, mais le docteur Jakobsson indique que ce faible taux de chômage est en grande partie le résultat de l'embauche dans un secteur public important et de programmes spéciaux destinés au marché du travail. Il laisse entendre en outre que, à plusieurs titres, le rendement de l'économie suédoise au cours de la dernière décennie ne se compare pas favorablement au rendement moyen des pays de l'OCDE. Il indique en particulier que la croissance réelle de la production industrielle a été faible et que l'économie affiche de plus en plus de rigidité et d'incapacité à s'adapter. Ces problèmes à long terme sont en grande partie le résultat de politiques destinées à maintenir un haut niveau d'emploi et un ajustement facile (subventions aux industries), la croissance du secteur public, des taux d'imposition marginaux très élevés et un rétrécissement des écarts de salaires. Le docteur Jakobsson analyse

également dans quelle mesure la dépréciation des taux de change peut aider à rajuster des prix et des salaires qui ont rendu l'économie non concurrentielle. Cette question présente un intérêt particulier pour le Canada.

L'Autriche

Si la Suède avait l'économie miracle des années 1950 et 1960, l'Autriche a peut-être l'économie miracle de la fin des années 1970 et 1980. Le chômage est demeuré relativement faible (bien qu'en 1984, il ait dépassé de 2 % la moyenne des années 1970, ainsi que l'inflation (figure I-2D).

Le professeur Frisch propose un modèle permettant de déterminer l'inflation d'une petite économie ouverte où le taux d'inflation internationale et l'écart de productivité entre les secteurs exposés et « protégés » jouent un rôle déterminant. Ce modèle, qui correspond dans les grandes lignes à celui élaboré dans les années 1970 pour les pays scandinaves ouverts par Aukrust et d'autres, est considéré comme toujours applicable à l'Autriche. L'utilité de cet instrument d'analyse de l'inflation des économies scandinaves a diminué en raison de l'influence importante sur l'inflation de ces pays de la dépréciation du taux de change, qui est étrangère à ce modèle, et du déplacement de la détermination des salaires du secteur exposé vers le secteur public. Le fait que le taux de change autrichien soit en général considéré comme stable attire l'attention sur un élément clé de la démarche autrichienne en matière de politique macro-économique : le maintien d'une « devise ferme » qui se traduit par la préservation de la parité avec le mark allemand. C'est cette caractéristique, plutôt que tout autre objectif de taux de croissance monétaire, qui est l'élément fondamental de la politique monétaire. On estime qu'elle joue également un rôle important en faisant anticiper une faible inflation et en faisant comprendre clairement aux employeurs et aux syndicats des secteurs exposés qu'ils seront rapidement mis sur la touche, en termes de concurrence, si les salaires augmentent trop.

Cette stabilité du taux de change, avec les conséquences qu'elle a sur le maintien de la compétitivité, est perçue comme un des facteurs qui donnent le ton à une politique de revenus volontaire et sans lignes directrices explicites pour les niveaux de salaires ou de prix. Cette démarche est considérée comme un autre facteur contribuant à la bonne performance de l'Autriche.

L'examen de la politique fiscale « à contre-courant » du milieu des années 1970 est également intéressant : soit la tentative de contrer dans une certaine mesure la récession internationale. Cependant, la création de déficits du gouvernement et du compte courant qui en a résulté n'a pas permis d'autres mesures de ce genre pendant la récession survenue au début des années 1980.

La Suisse

Avec ses taux d'inflation et de chômage, l'économie suisse est un autre miracle. Cependant, son taux de chômage ne donne pas une indication tout à fait juste de l'évolution du marché du travail suisse, car l'effet du ralentissement économique sur l'emploi a, en particulier pendant la récession du milieu des années 1970, été grandement absorbé par l'arrêt de l'immigration de main-d'oeuvre étrangère. Par conséquent, bien que le taux de chômage ait augmenté de négligeable qu'il était en 1973 à 0,7 % en 1976, le niveau de l'emploi a chuté d'environ 9 %, la baisse la plus forte des pays de l'OCDE. De même, bien que le taux de chômage ait augmenté de 0,2 % à 1,1 % entre 1981 et 1984, l'emploi a diminué de 2 % pendant cette période.

Néanmoins, bien qu'elle ne semble pas aussi miraculeuse qu'elle paraisse à première vue, l'expérience suisse est à la fois impressionnante et intéressante à de nombreux égards, en particulier lorsqu'on se souvient que l'économie suisse a dû s'adapter à des périodes de relèvement marqué du taux de change réel et au déclin de l'important secteur de l'horlogerie. Contrairement à l'Autriche, la Suisse a adopté des politiques monétaristes en 1973 alors que l'adoption de taux de change flexibles rendait ces politiques possibles. Comme l'Allemagne de l'Ouest, elle a cherché à atteindre des objectifs monétaires avec flexibilité en s'écartant de ces objectifs pendant des périodes assez longues lorsque le taux de change subissait de fortes pressions à la hausse ou à la baisse.

Le professeur Lambelet note qu'un des éléments distinctifs de la Suisse est l'absence à toutes fins pratiques de ce qui pourrait être appelé une politique fiscale au sens macro-économique. Cette situation traduit la nature décentralisée du secteur gouvernemental dans la fédération suisse, et les éléments institutionnels qui imposent un délai important entre la comptabilisation des impôts à recevoir et leur perception. Il laisse entendre que cette situation a notamment comme avantage que « les politiques budgétaires conservatrices, passives ne contreviennent à la politique monétaire ».

M. Lambelet suggère qu'un certain nombre de facteurs ayant pu contribuer au succès relatif de la politique « friedmanienne » dans ses grandes lignes de la Suisse : l'importante main-d'oeuvre étrangère qui sert de tampon, une politique budgétaire conservatrice et des marchés du travail qui fonctionnent bien. Ces marchés du travail se caractérisent par un fort degré de décentralisation pour la détermination des salaires et par une très grande flexibilité des taux des salaires nominaux. Il souligne aussi le haut niveau d'éducation, de formation et de compétence de la main-d'oeuvre suisse qui a pu contribuer à son adaptabilité, un régime d'assurance-chômage très rigoureux, et un système d'apprentissage bien développé, allié à des salaires de départ très faibles. Cela donne des taux de chômage très bas chez les jeunes.

L'Australie

Le professeur Gregory commence son examen de l'expérience macro-économique australienne en notant d'importants similitudes entre les fluctuations de l'inflation et du chômage en Australie et dans l'ensemble des pays de l'OCDE, « malgré des taux de change flexibles, un boom minier australien et une structure institutionnelle unique de fixation des salaires ». La cause de ces similitudes n'est pas tout à fait expliquée. M. Gregory le rappelle, non pas pour laisser entendre que la politique est sans importance ou inutile, « mais pour modérer les attentes des résultats des politiques locales » (figure I-2E).

Si les fluctuations importantes du chômage et de l'inflation en Australie ressemblent, en général, à celles des pays de l'OCDE, l'Australie a connu une nette détérioration du taux de chômage et d'inflation (en termes techniques, un changement à la hausse sensible du taux d'inflation non accéléré du chômage ou TINAC) au milieu des années 1970. M. Gregory examine l'ensemble des hypothèses qui ont été avancées dont aucune n'a encore fourni une explication tout à fait satisfaisante. Nombre de ces hypothèses ont également servi à expliquer l'augmentation apparente du TINAC des autres économies de l'OCDE : l'effet sur le comportement du marché du travail de régimes d'assurance-chômage et d'assistance sociale plus généreux, de l'augmentation du nombre de familles à deux revenus et de la croissance du secteur public. Un élément qui pourrait aussi être important dans le cas de l'Australie, c'est le changement des flux migratoires. Cependant, M. Gregory porte une attention particulière à la possibilité que, dans des conditions de forte croissance de l'emploi, le taux de chômage puisse ne pas être un bon indicateur du resserrement du marché du travail. La demande accrue en main-d'oeuvre des entreprises peut renforcer sensiblement le pouvoir de négociation de ceux qui ont déjà un travail même si une fraction importante de la main-d'oeuvre demeure sans emploi. Le nombre d'heures supplémentaires offre un autre indicateur du resserrement de l'offre de main-d'oeuvre auquel font face certaines entreprises. M. Gregory signale que cette mesure de la situation du marché du travail laisse entrevoir un plus grand resserrement que ne le fait le taux de chômage depuis 1975. L'hypothèse voulant que, pour juger des pressions de l'inflation salariale, la notion du resserrement du marché du travail doive s'appliquer « dans le cadre du resserrement de l'entreprise », comme mesuré par la croissance de l'emploi ou les heures supplémentaires, offre une explication de l'accélération des salaires entre 1979 et 1981, période pendant laquelle la croissance a été forte mais les taux de chômage relativement élevés. Si cette hypothèse est exacte, elle laisse supposer que le TINAC dépendra de la croissance de la main-d'oeuvre, de l'investissement et de la rigueur des cycles ainsi que des éléments qui exercent habituellement une influence sur le fonctionnement du marché du travail.

M. Gregory se penche également sur l'influence éventuelle que les attentes quant aux prix et aux revenus réels auront sur l'inflation salariale et sur l'influence du boom des ressources naturelles sur ces attentes. Il s'interroge un peu sur les rôles éventuels de la politique des revenus et d'autres instruments de la politique anti-inflation dans le cadre des différents modèles d'inflation salariale et dans le cas de boom dans le secteur des ressources naturelles.

Le Royaume-Uni

L'exposé de M. Allsopp sur le cas du Royaume-Uni offre un mélange d'interprétations de résultats de politique et de commentaires sur l'évolution de la pensée économique. Il note que, si l'expérience du Royaume-Uni a beaucoup d'éléments communs avec celle de l'OCDE, elle est remarquable parce que, entre 1950 et 1970, les fluctuations cycliques du Royaume-Uni ont porté sur une des évaluations les moins encourageantes de la croissance du revenu réel et de l'inflation. La découverte et l'exploitation du pétrole de la Mer du Nord est un autre aspect de l'expérience du Royaume-Uni qui la distingue de celle de la plupart des autres pays, comme également le fait que la dernière récession a été plus profonde et est arrivée plus rapidement qu'ailleurs :

Cependant, le Royaume-Uni se caractérise d'abord et avant tout par l'extraordinaire changement survenu au cours de la dernière décennie dans les orientations et les perceptions du fonctionnement de la politique macro-économique. Au début des années 1970, la gestion économique du Royaume-Uni pouvait être décrite comme étant largement keynésienne (peut-être trop), l'accent étant placé sur la gestion de la demande pour maintenir l'activité économique. Dans les années 1980, la politique est devenue franchement « monétariste » alors qu'on clamait mettre l'accent sur l'offre.

L'exposé de M. Allsopp fait apparaître un thème important : bien qu'il se soit produit un changement capital, qui n'est pas limité au gouvernement Thatcher et à ses partisans, il est extrêmement difficile d'élaborer un cadre analytique bien structuré qui pourrait être considéré comme la base de cette nouvelle démarche. Ainsi, il n'y a pas de modèle de l'interaction de la politique monétaire, de la politique fiscale, du taux de change et de la demande globale qui fournirait une explication satisfaisante de l'expérience britannique dans le cadre de cette nouvelle orientation. M. Allsopp souligne le rôle important du taux de change, par exemple au moment de la crise de la livre Sterling en 1976 et de l'appréciation réelle de 1979–1980, de même que l'absence d'un modèle permettant d'expliquer nombre de ces fluctuations.

L'expérience plutôt difficile qu'a vécue le Royaume-Uni au cours de la dernière décennie, sur le plan de la politique et du rendement économique, illustre une des nombreuses énigmes de l'analyse appliquée à la

politique macro-économique. Comment peut-on évaluer la place de la politique monétaire lorsque les « indicateurs intérieurs » de la politique (la croissance de l'offre de monnaie) et les indicateurs externes (le taux de change) signalent un degré différent de resserrement? Comment peut-on définir un indicateur approprié de politique fiscale, en particulier lorsque les taux d'inflation prévus et non prévus changent et lorsque les recettes du gouvernement sont grandement influencées par le pétrole de la Mer du Nord? Si on fixe des objectifs pour le déficit, quelle sera la gravité de la perte de stabilisation fiscale automatique?

Dans la mesure où on dispose d'un cadre analytique de la nouvelle politique, on remarque qu'elle se définit d'abord par l'équilibre ou la cohérence. Par exemple, il faut une faible croissance de la masse monétaire pour assurer une cohérence avec une faible inflation à long terme; le déficit ne peut dépasser un certain niveau en moyenne si la dette publique doit s'accroître au même rythme que l'actif monétaire et le revenu nominal. Cependant, « l'accent mis sur la cohérence et « l'équilibre » rassemble une multitude de liens et d'interactions possibles : des opinions divergentes sur les principales interactions peuvent mener à des effets très différents si la politique fiscale varie par rapport à la politique monétaire ». M. Allsopp remarque que le commentaire officiel sur l'effet de la politique fiscale est particulièrement teinté de schizophrénie :

La position habituelle du gouvernement est que l'endettement public excessif mène à « l'encombrement » (de façon cumulative si le déficit persiste) ou à l'inflation. Cette combinaison d'opinions est courante dans les pays de l'OCDE, mais elle est en fait assez curieuse. On pourrait en déduire que l'expansion fiscale peut être déflationniste ou inflationniste, une façon extrême de se couvrir.

Les attentes et les raisons de cette politique ont évolué considérablement, même pendant la période du gouvernement Thatcher. Alors qu'au début le monétarisme était censé assurer la déflation avec un minimum de soubresauts — grâce à l'espoir dans les attentes inflationnistes d'un engagement « crédible » à limiter la croissance de la masse monétaire — « la crédibilité » de cette stratégie contre l'inflation tirait probablement beaucoup plus sa source de la tolérance du gouvernement à l'égard des événements économiques défavorables (la gravité de la récession de 1979–1981) qu'à la stratégie financière annoncée, en particulier parce que son élément central, les objectifs de la masse monétaire en livre sterling ont été très largement dépassés ».

À mesure qu'on s'avance dans la récession, le discours du gouvernement a changé. L'optimisme initial voulant que le contrôle de la masse monétaire réduirait l'inflation à peu de coûts a cédé le pas à l'argumentation voulant qu'une forte récession soit nécessaire pour réduire l'inflation. On a mis l'accent sur l'offre, les ministres soulignant les effets supposément bénéfiques sur les relations de travail, les comportements en milieu de travail, la productivité et la compétitivité. Le succès de la stratégie anti-inflation a

continué d'être imputé à la politique monétaire (plutôt qu'aux effets directs de la politique fiscale ou de l'augmentation du taux de change).

L'application de la macro-politique dans une économie fédérale, régionalement diversifiée

Les professeurs Westphal et Lambelet ont analysé l'effet du régime fédéral de l'Allemagne de l'Ouest et de la Suisse sur l'application de la politique fiscale de ces pays. La discussion qui a suivi a également donné lieu à quelques commentaires sur l'expérience australienne. Il est à remarquer qu'aucun des intervenants n'a fait allusion à l'application dans ces pays de mesures de politique à court terme de stabilisation fiscale générale différenciées selon les régions, une question qui a été soulevée par de nombreux commentateurs au Canada. (Il y a cependant une certaine différenciation régionale des programmes de création d'emploi directs dans ces pays.) Cette absence traduit, du moins en partie, le fait qu'il ne semble pas y avoir d'importantes disparités dans les conditions cycliques régionales de ces pays. En Allemagne de l'Ouest et en Suisse, la plupart des régions possèdent des bases économiques assez bien diversifiées. En Australie, l'importante mobilité inter-régionale de la main-d'oeuvre limite les disparités sur les marchés régionaux du travail. Il est à remarquer que bien que la possibilité de différenciation régionale de la politique à court terme de stabilisation semble susciter plus d'enthousiasme, il y a, comme au Canada, des dispositions institutionnelles par lesquelles les gouvernements centraux offrent de l'aide à long terme aux régions les plus faibles et à leurs administrations.

En Allemagne de l'Ouest et en Suisse, comme au Canada, les paliers de gouvernement autres que le gouvernement central assurent une part importante des dépenses gouvernementales totales et le gros de dépenses en travaux publics. Cette pratique est acceptée, car elle permet de limiter l'utilisation des travaux publics comme un instrument de politique pour contrer le cycle. En outre, mis à part quelques états australiens, la politique budgétaire des administrations locales et des états de ces trois pays laisse en général peu de place aux considérations touchant la macro-stabilisation. En Allemagne de l'Ouest, les dépenses en travaux publics des municipalités suivent en général un modèle épousant le cycle.

L'Allemagne de l'Ouest a mis au point un mécanisme institutionnel intéressant pour répondre aux problèmes de mise en place d'une politique de stabilisation effective par un régime fédéral. Les principales sources de revenu (impôts sur le revenu et taxes sur la valeur ajoutée) sont partagées entre le gouvernement central et les lander (états) dans des proportions convenues. En général, pour réduire les taux d'imposition de ces sources de revenu, il faut le consentement de la chambre

haute fédérale qui est composée de représentants des gouvernements des états. Cependant, en vertu de la loi de 1967 sur la stabilité et la croissance, le gouvernement fédéral, et non le parlement fédéral, a le pouvoir d'apporter des changements temporaires à l'impôt sur le revenu jusqu'à concurrence de 10 %.

Le rôle de la politique des revenus dans la stratégie macro-économique

La séance sur la politique des revenus utilisait les présentations sur les trois pays où les politiques de revenus d'un type ou d'un autre ont joué un rôle important depuis la Seconde Guerre mondiale, soit l'Autriche (professeur Frisch), la France (professeur de Menil) et la Suède (docteur Jakobsson). La séance a corroboré les commentaires d'introduction du professeur de Menil qui indiquait que « l'expression *politique des revenus* a autant de significations qu'il y a de différences institutionnelles et de traditions politiques chez les nations qui ont appliqué une telle politique ».

Le professeur Frisch décrit les institutions régissant la politique des revenus de l'Autriche : les trois chambres, représentant tous les entrepreneurs, tous les employés et tous les agriculteurs, qui doivent être consultées par le gouvernement sur la politique et les lois financières et économiques et qui, avec le gouvernement, constituent la commission mixte sur les prix et les salaires. Cette commission exerce une influence indirecte sur les salaires en déterminant la date et l'ordre des négociations salariales et suggère apparemment des éléments d'ordre général sur lesquels les équipes de négociation devraient insister. Cependant, la commission n'intervient pas dans les négociations salariales elles-mêmes. Pour ce qui est des prix, elle examine ceux de certains secteurs de l'économie, mais elle n'a pas de pouvoir décisionnel.

Ce caractère volontariste du système en est un des éléments essentiels et on estime que le gouvernement ne joue pas un rôle dominant. Le succès du système tient à l'acceptation générale de deux principes : « a) la répartition actuelle des revenus est « juste », et la répartition des revenus ne devrait pas être modifiée par la politique des salaires et des prix, et b) on ne pourra atteindre un haut niveau d'emploi que si la compétitivité internationale de l'économie autrichienne est assurée ». Le professeur Frisch conclut son exposé en tirant les leçons que le Canada pourrait retirer de l'expérience autrichienne.

La France est, à de nombreux égards, à l'opposé de l'Autriche pour ce qui est du rôle et de l'application de la politique des revenus : « Le consensus sur une politique intérieure et l'appui à cette politique a tendance à être faible et éphémère . . . Traditionnellement, la résolution des conflits sociaux a exigé la médiation d'un gouvernement central fort et autoritaire. » La vision française de la politique des revenus s'est

concentrée sur les prix, qui ont fait l'objet d'une forme ou d'une autre de contrôle depuis la dernière guerre. Les salaires n'ont pas habituellement fait l'objet de contrôles directs, bien que les contrôles des prix puissent se révéler inciter les employeurs à contrôler les coûts.

Le professeur de Menil examine le succès de la politique française comme un outil s'ajoutant aux politiques fiscale et monétaire visant à limiter l'inflation, et les effets secondaires d'un contrôle quasi-permanent des prix. Il s'inquiète cependant des effets de cette politique sur l'efficacité et la concurrence et sur l'orientation de l'économie vers la stagnation, en particulier en réduisant la possibilité que les prix baissent pendant une récession.

La description par le docteur Jakobsson de l'expérience des institutions suédoises souligne le caractère volontaire, non gouvernemental de la politique des revenus en Suède. Un des éléments intéressants qu'il importe de souligner avec l'expérience suédoise est l'importance des « fluctuations salariales » (augmentation des salaires non reliés aux ententes contractuelles) comme élément annulant la limite globale des salaires et le rétrécissement des écarts salariaux favorisé par la politique des revenus.

Le docteur Jakobsson cherche ensuite à savoir s'il y a des relations systématiques apparentes en examinant les données d'un certain nombre de pays européens, portant sur divers aspects de la performance économique, et le degré de centralisation des négociations salariales ainsi que le taux de syndicalisation.

Réaction macro-économique aux chocs des exportations et du taux de change réel

Cette séance visait à analyser l'expérience de pays qui ont connu un accroissement important de leurs exportations par la mise en production de biens exportables importants (par exemple pétrole ou gaz naturel) ou par une augmentation relativement grande des prix d'un important produit d'exportation. Au cours de la dernière décennie, les universitaires ont étudié en profondeur les divers aspects de l'ajustement à ces « chocs ». Comme le note le professeur Ellman à propos des analyses de l'effet d'un important secteur pétrolier sur l'économie : « la plupart de ces articles ne sont que des exercices de taxonomie. Ils classent les diverses formes d'influences sur l'économie d'un secteur générateur de recettes qui n'emploie à peu près personne et qui a un effet marqué sur les exportations nettes. » Cependant, le texte de M. Allsopp, « Les conséquences économiques du pétrole de la Mer du Nord au Royaume-Uni » et du professeur Ellman, « Le gaz naturel et l'économie hollandaise » vont beaucoup plus loin qu'un exercice de taxonomie. Ils précisent l'importance relative des secteurs pétroliers en termes de production, d'exportation et de recettes gouvernementales; ils examinent les

effets macro-économiques apparents de ces secteurs, analysent les problèmes de politique qu'ils soulèvent et ils font le bilan de la politique. Cette séance du symposium comprenait également, dans le cadre de la question générale des chocs à l'exportation, une présentation du professeur Gregory sur les effets sur l'économie australienne des modifications apportées aux conditions d'exportation. Ce document est intégré à la deuxième partie du texte de M. Gregory sur l'économie australienne (partie IV).

Au Royaume-Uni, le pétrole de la Mer du Nord compte pour environ 4,5 % du PIB; les exportations nettes de pétrole représentent environ 2,5 % du PIB et les revenus gouvernementaux tirés du pétrole sont équivalents à 3 et 3,5 % du PIB, soit environ 7 % des recettes gouvernementales. Au Canada, le pétrole et le gaz naturel représentaient environ 6,5 % du PIB en 1984. Les exportations nettes de pétrole et de gaz ne représentent qu'environ 1,5 % du PIB et les recettes gouvernementales reliées à la production pétrolière (moins la subvention à l'importation de pétrole) étaient équivalentes à environ 3 % du PIB ou 7 % des recettes du gouvernement. Plus de la moitié de ces recettes ont été versées aux gouvernements provinciaux.

M. Allsopp passe en revue le débat qui a eu lieu au Royaume-Uni afin d'établir dans quelle mesure l'existence du secteur pétrolier, qui profitait de prix élevés, a imposé des ajustements aux autres secteurs. Les disponibilités de pétrole du Royaume-Uni correspondant à peu près à ce qui peut être considéré comme l'autosuffisance à long terme, il souligne que l'économie du Royaume-Uni est à peine en meilleure condition qu'elle ne l'aurait été s'il n'y avait pas eu de pétrole de la Mer du Nord ou pas d'augmentation des prix de l'OPEC. Elle utilise autant de ses ressources réelles, ou même plus, pour assurer la consommation intérieure de pétrole qu'elle le faisait avant la première augmentation des prix de l'OPEC. Il n'y a donc pas de raison de s'attendre (dans un équilibre de plein emploi) à ce que les modèles de la demande se modifient de façon à ce qu'on ait à augmenter la production de biens et de services non exportables au dépens de la production de biens exportables (non pétroliers). Ce sont les pays non producteurs de pétrole, plutôt que le Royaume-Uni, qui ont dû s'ajuster à une baisse de leurs revenus réels, et qui ont dû transformer leurs ressources en production exportable afin de compenser l'augmentation du coût réel de leurs importations de pétrole.

M. Allsopp analyse les problèmes fondamentaux de politique qui surgissent lorsqu'on doit traiter des effets du secteur pétroliers, en particulier le fait que la production pétrolière se situe présentement bien au-delà des niveaux qu'on peut soutenir à long terme et que le gros des redevances de la production pétrolière est versé au gouvernement. Il prétend qu'il faut annuler ces effets sur les consommateurs en accordant des réductions d'impôts sur les produits non pétroliers, pour provoquer temporairement un excédent gouvernemental plus important ou un défi-

cit plus petit, et que le gouvernement investisse une somme égale aux modifications apportées à l'équilibre budgétaire dans l'actif en devises étrangères.

Le secteur pétrolier des Pays-Bas est relativement beaucoup plus important que celui du Royaume-Uni. Il représente environ 7,5 % du revenu national, environ 8 % des exportations et 20 % des recettes gouvernementales. Cependant, comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas sont dans une situation où le niveau de production pétrolière, qui dépasse largement la consommation intérieure, devrait baisser sensiblement au cours des deux prochaines décennies. M. Ellman retrace l'évolution de la politique hollandaise en regard du rythme de l'exploitation du gaz naturel, en particulier la promotion ou la limitation des exportations. Il conclut que « Dans l'ensemble, le gouvernement a agi comme un spéculateur provoquant la déstabilisation. »

Le professeur Ellman se demande si l'existence du secteur pétrolier n'a pas été une cause importante des difficultés qu'a connues l'économie hollandaise au cours de la dernière décennie. Il rejette les hypothèses qui imputent une grande part des problèmes de l'économie, en particulier la gravité de la récession du début des années 1980, aux répercussions du secteur pétrolier. Cependant, il laisse entendre que certains des problèmes de l'économie sont reliés à l'augmentation des paiements de transfert du gouvernement, à l'emploi dans le secteur public et aux revenus privés réels, et ont été rendus possibles par l'augmentation des recettes gouvernementales générées par les exportations de gaz naturel. À long terme, ces excédents d'exportation sont « temporaires »; ils ont déjà commencé à diminuer.

M. Ellman souligne, comme M. Allsopp l'a fait pour le Royaume-Uni, qu'il n'y a pas, pour l'économie hollandaise, de modèle économétrique offrant un moyen satisfaisant de faire le tri d'explications concurrentes du rendement économique récent : « les fonctionnaires et les autorités gouvernementales ont perdu confiance en leurs moyens. La confiance des fonctionnaires a été minée par les critiques dont ils ont fait l'objet de la part des économistes universitaires et parce qu'ils n'ont pu prévoir les points tournants. Les autorités gouvernementales ont vu leur confiance minée parce qu'elles n'ont pu accorder beaucoup de poids aux facteurs qui dominent la vision officielle courante du fonctionnement de l'économie. »

Le professeur Gregory explore les répercussions de la croissance rapide des exportations minières pendant les années 1970 sur l'économie et la politique australienne. Comme on l'a indiqué précédemment, il attire l'attention sur le fait que même les importantes fluctuations du taux de change réel, plus ou moins associées aux aléas du secteur des ressources naturelles d'exportation, n'ont pas suffi à isoler l'Australie des fluctuations cycliques générales de la production et de l'inflation des pays de l'OCDE.

Le gouvernement de l'Australie a fréquemment réagi à l'appréciation du taux de change réel en offrant une aide en principe temporaire (y compris en fixant des contingents à l'importation) au secteur manufacturier australien. Cette aide s'est révélée difficile à éliminer même lorsque l'appréciation du taux de change a cessé. Dans l'ensemble, cette aide semble avoir exacerbé les problèmes de rajustement à long terme.

Un aperçu général de l'expérience de l'OCDE : le passage à l'âge adulte dans les années 1970, réflexions d'un macro-économiste pratique

Les réflexions du docteur Higgins déroulent de son expérience de l'analyse macro-économique et de l'élaboration de politique au Conseil du Trésor de l'Australie et à la Direction générale de l'économie de l'OCDE. Comme plusieurs autres conférenciers, il a souligné que les économistes sont de plus en plus conscients des limites de leur compréhension du fonctionnement de l'économie. Les années 1970 ont fait ressortir les insuffisances des modèles macro-économiques existants et leur incapacité à traiter des « chocs de l'offre », en particulier au moment des augmentations des prix du pétrole décrétées par l'OPEC, de leur incapacité à tenter de comprendre la formation et les effets des attentes et les effets de seuil, et à intégrer l'ensemble des voies par lesquelles les salaires réels influencent l'emploi. Face à ces constatations, la réponse de M. Higgins n'est pas de nier l'utilité des modèles, mais de souligner la nécessité de déployer davantage d'efforts en se concentrant sur la quantification des canaux d'influence négligés dans les modèles précédents et sur la dynamique explicite du comportement économique.

M. Higgins souligne étalemment la tendance des économies de l'OCDE à être de plus en plus interdépendantes, comme le prouve l'augmentation sensible des rapports des échanges commerciaux par rapport au PIB. Les effets de cette interdépendance sur l'élaboration de la politique n'ont pas encore été pleinement évalués : « on n'a pas encore mesuré totalement, globalement ou au niveau de l'OCDE, les effets de la somme totale des politiques nationales ».

L'économie politique de l'élaboration de politique est un autre thème qu'il convient de soulever pour terminer cette introduction et inviter le lecteur à entreprendre l'étude du cas de chaque pays où la politique, et par conséquent les facteurs politiques, tiennent une place prédominante :

Il est banal d'observer que les décisions de politique économique ne soient pas prises par les conseillers en économie et les analystes; elles sont prises par les politiciens et les dirigeants des banques centrales qui sont reliés au pouvoir politique. Ces derniers ont besoin d'un appui suffisamment large au sein des décideurs et du public en général dont ils tirent leur autorité. Il ne

faudrait pas négliger la place du dogme (ou si vous préférez de la mode) dans ce processus. Les idées doivent être suffisamment simples et directes ou elles n'auront pas l'attrait nécessaire pour être traduites en action.

Notes

Cette étude a été terminée en janvier 1986, puis traduite de l'anglais.

1. Sylvia Ostry, « The OECD Economies in the 1980s: Coping with Change », *Transactions of the Royal Society of Canada*, séries IV, 20 (1982), p. 83–94.



L'Allemagne et la France



Quelques leçons à tirer de la politique de stabilisation de la République fédérale d'Allemagne

UWE WESTPHAL

Cette étude sur la politique macro-économique de l'Allemagne des 10 à 15 dernières années se concentrera sur deux aspects. Elle se penchera d'abord sur la politique monétaire, parce que la Deutsche Bundesbank a élaboré une stratégie de politique monétaire qui est assez intéressante et qui a réussi à juguler le problème de l'inflation. Elle abordera ensuite l'efficacité de la politique fiscale anti-cyclique et les effets des augmentations salariales et cherchera à répondre à la question : « Jusqu'à quel point l'efficacité de la politique fiscale dépend-elle des chocs pétroliers? »

La politique monétaire

L'actuelle politique monétaire de l'Allemagne ne peut se comprendre sans référence à des expériences néfastes du passé. Il y a surtout deux événements principaux du passé qui influencent toujours la politique monétaire : la grande inflation de 1923 qui a semé la crainte et le désarroi au sein de la population et a amené une répartition des revenus et de la richesse très injuste; et le financement du réarmement puis de la guerre par la banque centrale pendant le troisième Reich. Depuis, il y a consensus pour que toutes les précautions soient prises afin d'empêcher la répétition d'événements semblables. Cela a eu deux importantes conséquences. Premièrement, la banque centrale est totalement indépendante du gouvernement fédéral; le conseil de la banque centrale décide de la politique monétaire de son propre chef. Deuxièmement, les priorités des objectifs de la politique monétaire sont inscrites dans la *Loi sur la Bundesbank*. Le principal objectif visé est la stabilité des prix, et on s'attend également à ce que la Bundesbank appuie la politique économi-

que générale du gouvernement fédéral. Ainsi, la Bundesbank est censée contribuer à un haut niveau d'emploi et à une croissance raisonnable de la production. Toutefois, l'obligation d'appui des politiques générales est limité par une condition : les mesures de politique monétaire ne doivent pas nuire à l'objectif premier qui est la stabilité des prix. Les dispositions légales indiquent donc clairement l'ordre de priorité des objectifs.

Selon la philosophie de la Deutsche Bundesbank, l'objectif de la stabilité des prix peut entrer en conflit à court terme avec celui d'un haut niveau d'emploi, ou d'une forte utilisation de la capacité de production, comme le décrit la courbe de Phillips. À moyen terme, toutefois, la stabilité des prix est une condition préalable à un haut niveau d'emploi ou à une forte utilisation de la capacité de production. De fait, si une banque centrale permet une augmentation sensible des prix, le processus inflationniste s'accélérera, rendant inévitable une crise aiguë de stabilisation avec un taux de chômage élevé et persistant. Par conséquent, la Bundesbank espère une corrélation positive à moyen terme entre le taux d'inflation et le taux de chômage.

La stratégie de la politique monétaire

Pour assumer ses obligations légales, la Deutsche Bundesbank a formulé en 1973–1974 une nouvelle stratégie de politique monétaire. L'élément le plus visible de cette reformulation était l'annonce annuelle d'un objectif monétaire pour l'année suivante. Il y a maintenant dix ans que cette stratégie est appliquée, ce qui est suffisamment long pour nous permettre de tirer certaines conclusions¹. J'aimerais me concentrer sur trois questions :

- Quels sont les éléments essentiels de cette nouvelle stratégie de politique monétaire?
- Quels en ont été les résultats pendant la décennie 1973–1983?
- Quels problèmes a-t-elle soulevés?

La Bundesbank a adopté cette stratégie dans un contexte caractérisé par deux faits :

- Le taux d'inflation a grimpé à plus de 7 %, un record d'après-guerre pour l'Allemagne. Il était donc nécessaire d'assurer un contrôle rigoureux des agrégats monétaires pour rétablir la stabilité des prix.
- Après l'abandon du système de Bretton Woods, le Deutsche Mark a commencé à flotter par rapport à la devise américaine et à certaines autres grandes devises. Ce flottement était une précondition institutionnelle d'une politique visant à contrôler les agrégats monétaires intérieurs.

Par conséquent, il y avait en 1973–1974 à la fois la nécessité et la possibilité d'établir une politique limitant la croissance des agré-

gats monétaires. Il fallait d'abord décider de l'agrégat monétaire à contrôler. La Bundesbank a défini un nouveau concept : le « Zentralbankgeldmenge » (stock de monnaie de la banque centrale). Il s'agit des devises en circulation à l'extérieur du système bancaire et de réserves à constituer en fonction du passif bancaire intérieur mesuré selon un rapport de réserve constant. Comme l'indique le tableau 1-1, les deux éléments ont sensiblement le même poids, qui est demeuré à peu près inchangé pendant la décennie. Trois facteurs particuliers ont mené à l'élaboration de ce nouveau concept :

TABLEAU 1-1 L'argent de la banque centrale et ses éléments constitutifs

	1974	1977	1980	1983
	<i>(milliards de DM)</i>			
Devise en circulation à l'extérieur du système bancaire	50,8	69,1	81,9	93,2
Réserves nécessaires aux ratios constants de réserve	47,2	64,8	77,4	92,7
Monnaie de la banque centrale (Zentralbankgeldmenge)	98,0	131,9	159,3	185,9

- La Bundesbank estimait que l'agrégat monétaire devrait être d'abord soumis à son contrôle et, à toutes fins pratiques, indépendant des secteurs bancaire et non bancaire.
- L'agrégat monétaire ne devrait pas augmenter dans le cas d'une politique restrictive reposant sur un rapport de réserve plus élevé.
- L'agrégat monétaire devrait être étroitement relié au PNB nominal et ne devrait pas réagir fortement aux fluctuations à court terme des taux d'intérêt.

L'évolution des agrégats monétaires au cours des dix dernières années indique que dans les périodes de hausse des taux d'intérêt, on a tendance à remplacer les dépôts à terme par des dépôts à vue (à demande), ce qui amène un taux de croissance d'à peine 2 à 3 % pour M1, tandis que M2 s'accroît à un taux beaucoup plus élevé d'environ 20 %. L'inverse se produit lorsque les taux d'intérêt baissent. Contrairement à M1 et M2, le « Zentralbankgeldmenge » et M3 sont beaucoup moins touchés par les fluctuations des taux d'intérêt; leurs taux de fluctuation varient de la même façon².

La deuxième étape consiste à quantifier l'objectif monétaire. Pour se faire, il serait utile d'avoir en main des évaluations économétriques de la force des facteurs influençant la demande de monnaie de la banque centrale. La Bundesbank ne publie pas d'évaluations de ce type. Il apparaît implicitement dans l'argumentation de la Bundesbank que l'élasticité de la demande en argent de la banque centrale par rapport au

PNB nominal est d'environ 1. L'objectif monétaire ne repose pas sur la demande en argent de la banque centrale découlant des perspectives de l'activité économique réelle. Il est plutôt orienté vers la production éventuelle. Par exemple, en 1984, la Bundesbank³ a présenté les hypothèses suivantes : on peut s'attendre à une augmentation de la production éventuelle d'environ 2 % et une augmentation des prix d'environ 3 %; par conséquent, une expansion monétaire d'environ 5 % semble raisonnable. Pour se préserver une marge de manoeuvre, la Bundesbank a établi une fourchette de la croissance monétaire de l'ordre de 4 à 6 %. Ces calculs simples sont publiés et sont une façon d'informer la population des prévisions de la Bundesbank. Par exemple, on peut en déduire que si les revendications salariales des syndicats ne respectent pas l'augmentation de 3 % des prix, la Bundesbank ne fera rien pour contrer la hausse du taux d'inflation qui s'ensuivra. Par conséquent, les syndicats prennent alors le risque d'une réduction de la production et de l'emploi.

Les objectifs annoncés ne sont pas rigides parce que la Bundesbank n'annonce pas un seul objectif mais plutôt une fourchette (depuis 1978–1979); elle affirme sa volonté de rajuster l'objectif en cas de changement fondamental de la conjoncture économique. Elle a toléré dans le passé des écarts fréquents et importants par rapport à l'objectif monétaire. Dans le cadre institutionnel existant, la Bundesbank ne peut déterminer directement le taux d'expansion du stock monétaire. Cependant, les instruments de la politique monétaire ont un effet certain sur les taux d'intérêt en vigueur sur le marché monétaire interbancaire à court terme. Les conditions qui prévalent sur ce marché se répercutent sur les taux d'intérêt consentis pour les prêts bancaires, les dépôts bancaires et les obligations. Les agrégats monétaires sont donc influencés par deux canaux :

- les fluctuations des taux d'intérêt amènent une substitution entre les différents éléments des agrégats monétaires;
- au même moment, les fluctuations des taux d'intérêt influencent les variables du secteur réel avec un décalage réparti. Les changements provoqués de prix, de revenus et de richesse influencent la demande des agrégats monétaires.

Par conséquent, la banque centrale assure un contrôle assez étroit, à court terme, du marché monétaire. En modifiant les taux du marché des changes, le « Zentralbankgeldmenge » peut être influencé dans le sens de l'objectif monétaire.

À très court terme, on peut considérer que le taux du marché des changes est fixé. La Bundesbank absorbe les changements à court terme de la demande en monnaie de la banque centrale à ces taux. On permet des déviations à court terme de la valeur réelle du stock de monnaie par rapport à la valeur d'objectif afin d'éviter des fluctuations à court terme déraisonnables des taux d'intérêt. On peut mieux comprendre cette

politique en se référant à l'analyse de Poole de la politique monétaire optimale dans une conjoncture incertaine⁴. À court terme, le secteur réel, la courbe IS, est relativement stable tandis qu'il y a beaucoup de perturbations à court terme du côté de la monnaie. Par conséquent, à court terme, il convient de fixer le taux d'intérêt et ainsi éviter la transmission des perturbations monétaires au secteur réel de l'économie. À moyen terme, toutefois, la courbe IS peut faire l'objet de perturbations plus importantes tandis que le secteur monétaire est relativement stable. Par conséquent, à moyen terme, il est préférable de contrôler un agrégat monétaire.

L'expérience historique

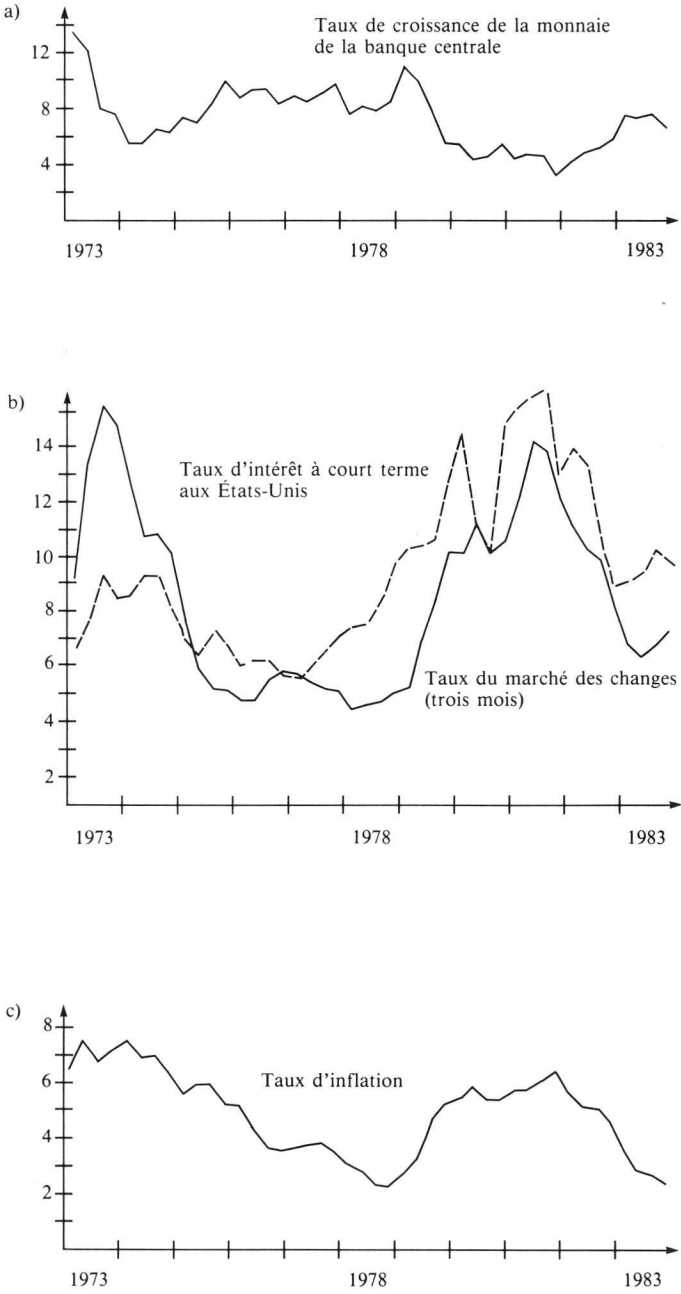
Le tableau 1-2 présente les valeurs d'objectif et les valeurs réelles de la croissance monétaire. On peut noter des déviations plus importantes entre 1975 et 1978, au moment où l'objectif était formulé comme une augmentation du niveau moyen du stock de monnaie entre deux années. Depuis 1979, l'objectif prend la forme d'une fourchette.

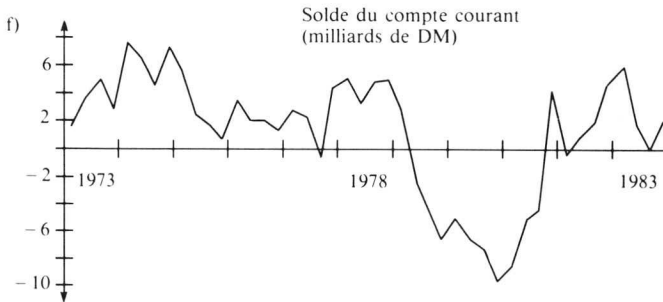
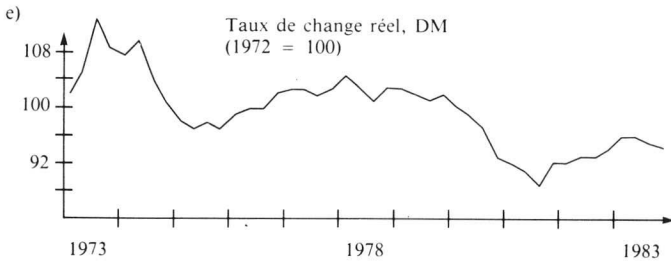
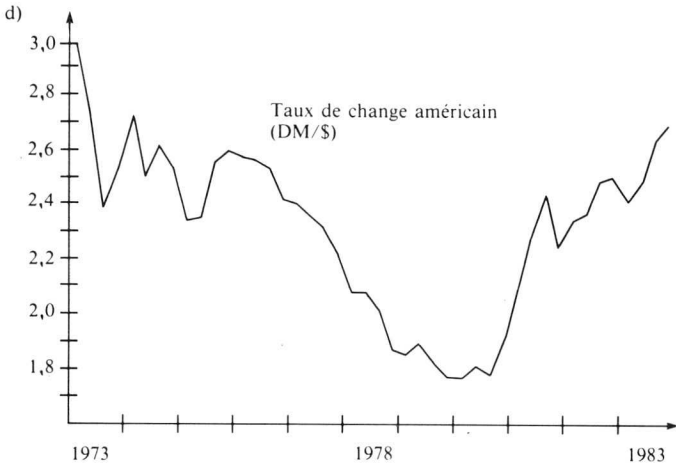
La figure 1-1 présente certaines variables clés illustrant la performance macro-économique de la décennie 1973-1983. Au cours de cette période, le taux d'inflation s'élevait à environ 4,7 % malgré les deux chocs pétroliers. Les taux de croissance monétaires et les taux d'intérêt ont connu une évolution plutôt régulière et on n'a presque pu éviter des fluctuations en dents de scie. Néanmoins, il y a eu des différences très nettes entre les périodes de politiques expansionnistes et restrictives. Entre 1974 et 1978, les taux d'intérêt étaient bas et la croissance monétaire était élevée. Entre 1979 et 1982, c'est l'inverse qui s'est produit. Bien que la Bundesbank formule des objectifs monétaires quantitatifs de façon à éviter des fluctuations en dents de scie des taux d'intérêt, elle ne s'interdit pas d'adopter une politique anti-cyclique.

**TABLEAU 1-2 Croissance de la monnaie de la banque centrale :
taux d'objectifs et résultats**

Année	Taux de croissance d'objectifs	Taux réel de croissance
	<i>(pourcentage)</i>	
1975	8	9,9
1976	8	9,3
1977	8	9,0
1978	8	11,4
1979	6-9	6,4
1980	5-8	4,8
1981	4-7	3,5
1982	4-7	6,1
1983	4-7	7,0
1984	4-6	

FIGURE 1-1 Politique monétaire et indicateurs globaux, 1973-1983





En 1978 et en 1980–1981, la politique monétaire a été soumise à rude épreuve. On peut en voir les raisons dans les parties d à f de la figure 1–1. En 1978, le dollar américain a perdu très rapidement de sa valeur. Pour amortir cette chute de la devise américaine, la Bundesbank

a estimé qu'elle devait réduire les taux d'intérêt à un niveau nettement inférieur au niveau américain. Cette politique a mené à une forte augmentation des agrégats monétaires à la fin de 1978 et au début de 1979. Elle a empêché le Deutsche Mark de continuer à prendre de la valeur. Ces effets ont indubitablement contribué à une reprise trop forte et trop inflationniste en 1979 qui a, à son tour, provoqué de graves problèmes de balance des paiements. En 1980–1981, c'est tout le contraire qui s'est produit. La Bundesbank a tenté d'éviter une plus forte dépréciation du Deutsche Mark et a par conséquent augmenté les taux d'intérêt bien que l'économie allemande amorçe alors une récession. Les deux périodes indiquent clairement qu'une plus grande flexibilité des taux de change ne signifie pas qu'on devienne indépendant sur la scène internationale.

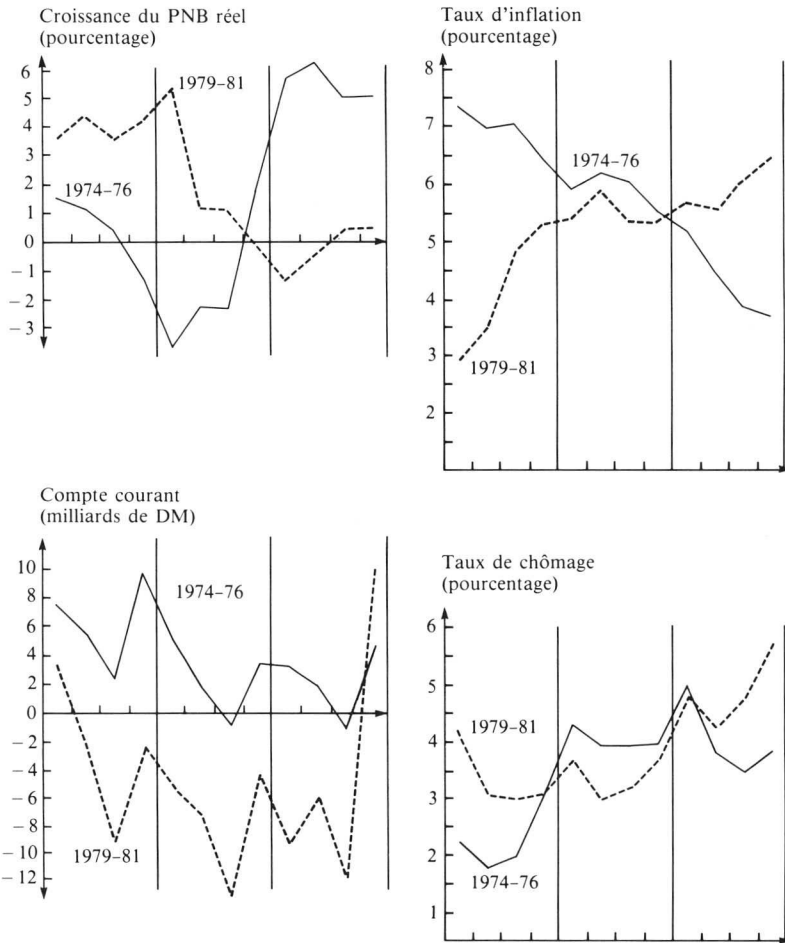
La politique fiscale, la politique salariale et les chocs pétroliers

Permettez-moi maintenant d'aborder mon deuxième sujet, l'examen de la performance de la politique fiscale et de la politique salariale. Je vais me concentrer sur le rôle stabilisateur ou déstabilisateur de ces politiques au cours des deux crises pétrolières. La performance de l'économie allemande pendant la seconde crise pétrolière a été très différente de ce qu'elle fut pendant la première. La figure 1–2 brosse un tableau du comportement des quatre plus importantes variables macro-économiques pendant les trois années qui ont suivi la déclenchement de chacune des crises.

Historique

Immédiatement après l'impact du premier choc pétrolier, le taux de croissance du PNB a diminué pendant environ cinq trimestres; la reprise s'est amorcée au milieu de 1975. En revanche, au début du second choc pétrolier, le PNB a continué à augmenter sensiblement; puis, le pays est entré dans une longue récession qui n'a été surmontée que récemment. En 1974, le compte courant a affiché un excédent record malgré l'augmentation subite des prix du pétrole alors que le second choc pétrolier l'a immédiatement plongé dans un déficit. Il a fallu près de trois ans avant de rétablir le surplus traditionnel. Le taux d'inflation a sans cesse reculé entre 1974 et 1976, descendant d'un haut niveau jusqu'à 4 %, malgré l'augmentation des prix du pétrole. En revanche, au cours de la seconde crise du pétrole, on a vu l'augmentation du taux d'inflation s'accélérer. Le taux de chômage a grimpé dans les deux cas; toutefois, la hausse a commencé plus tard lors de la seconde crise pétrolière.

FIGURE 1-2 Les indicateurs macro-économiques pendant les crises du pétrole



Ces rendements différents de l'économie allemande après la secousse des deux chocs pétroliers s'expliquent par des conditions de départ différentes au déclenchement des crises : les pays exportateurs de pétrole utilisaient leurs revenus supplémentaires de différentes façons; les principaux partenaires commerciaux ont réagi différemment; et la République fédérale avait des politiques fiscales, monétaires et salariales différentes.

J'aimerais m'attarder sur les effets de la politique salariale et de la politique fiscale. Au début de 1973, la politique fiscale était résolument orientée vers une voie restrictive, appuyée en cela par une politique monétaire serrée. Ces mesures visaient à faire baisser le taux d'inflation qui avait un niveau record de 7 % à cette époque. Cette orientation restrictive a été adoptée avant le premier choc pétrolier qui a pris le monde par surprise à la fin de 1973. On a adopté une politique fiscale tout à fait différente avant le début de la seconde crise pétrolière. Au sommet économique de 1978, tenu à Bonn, le gouvernement allemand a accepté de contribuer au redressement de l'activité économique globale et de réduire l'excédent du compte courant de l'Allemagne conformément à la « théorie de la locomotive ». En accord avec cette entente, on a lancé un programme de dépenses publiques expansionnistes au cours de la deuxième moitié de 1978. Cette poussée représentait environ 1 % du PNB et a soutenu la reprise qui était déjà en cours.

Les négociations salariales ont eu lieu au début de 1974 et de 1979, peu après les premiers soubresauts des deux chocs pétroliers. En 1974, les syndicats n'avaient pas encore accepté le fait que l'augmentation du prix du pétrole entraînerait une redistribution internationale des revenus, qui, du même coup, nécessiterait la réduction des salaires réels, car il fallait éviter de mettre en danger le niveau de l'emploi. Malgré tout, les syndicats réussirent, à force de pressions, à obtenir 13 pour cent d'augmentation du salaire nominal. Les salaires réels augmentèrent de 6 pour cent, une hausse sensiblement supérieure à la productivité de la main-d'oeuvre. En 1979, le comportement fut complètement différent. Les salaires nominaux augmentèrent seulement de 4,9 pour cent, tandis que le taux d'inflation atteignait 4,1 pour cent. Ainsi, les salaires réels tombèrent sous le seuil d'amélioration de la productivité.

La mise au point des scénarios

Les années 1973 et 1979 connurent des chocs externes semblables, mais la politique fiscale et la politique salariale furent complètement différentes pour les deux périodes. Dans ce cas, les aléas de l'histoire ont mis en place une situation tout à fait fascinante. Si l'économie était une science fondée sur l'expérimentation, il serait très difficile de conceptualiser une expérience aussi intéressante.

Dans le cadre du modèle macro-économique SYSIFO de l'économie allemande, nous avons tenté d'analyser deux questions⁵ :

- Quelles étaient les effets de la politique fiscale en 1973 et de l'impulsion expansionniste à la suite du sommet de Bonn?
- Quels étaient les résultats des augmentations importantes des salaires réels en 1974, si on les compare aux augmentations modérées de 1979?

On veut donc savoir dans quelle mesure les différences de rendement économique après les deux chocs pétroliers peuvent être imputées aux

politiques salariales et fiscales respectives et dans quelle mesure le succès de ces politiques a dépendu plus ou moins d'un choc imprévu venu de l'extérieur.

Pour identifier les effets de la politique fiscale et salariale, il faut mettre au point d'autres scénarios réalistes. Il faut tout d'abord étudier plus étroitement les mesures prises au cours des deux périodes. Les mesures de politique fiscale restrictive prises au début de 1973 font partie de la famille des instruments conventionnels de gestion de la demande : une taxe sur les dépenses d'investissement de 11 %, une augmentation temporaire des impôts sur le revenu et certaines réductions des dépenses du gouvernement central. En revanche, à la fin de 1974 et de 1975, on a pris des mesures expansionnistes traditionnelles : des dépenses publiques supplémentaires dans le domaine de la construction, une prime temporaire à l'investissement et une augmentation de certains paiements de transfert. Dans le scénario de politique fiscale de la période 1973-1976, on suppose donc que cette succession de mesures fiscales expansionnistes et restrictives de la gestion de la demande n'a pas eu lieu.

Au contraire de la période 1973-1975, les mesures de politique fiscale prises en 1978-1979 visent davantage l'offre : réduction des taux marginaux de l'impôt et augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée, dépenses publiques supplémentaires en recherche et en développement et une augmentation des allocations familiales. On peut raisonnablement supposer que ces mesures auraient été prises de toute façon. Elles ont été avancées en raison des pressions exercées sur le gouvernement allemand au Sommet de Bonn. Dans ce scénario, on peut donc supposer que ces mesures auraient été prises 18 mois plus tard et non pas au deuxième semestre de 1978.

Dans les scénarios de politique salariale, on a supposé que les échelles salariales auraient été augmentées de façon à ne pas modifier la part des revenus de la main-d'oeuvre. Appelons cette politique une politique salariale neutre.

Résultats de la simulation

Le tableau 1-3 nous donne, pour la première crise du pétrole, les effets de la succession de la politique fiscale expansionniste et restrictive et des augmentations salariales par comparaison au cas neutre. Les résultats des taux de croissance du PNB réel indiquent que la politique fiscale a réduit la croissance alors qu'elle était en fait élevée et a augmenté les taux de croissance alors qu'ils étaient en fait faibles ou même négatifs. Si ces simulations sont fiables, elles laissent entrevoir le succès d'une politique traditionnelle de gestion de la demande.

Pour éviter toute mauvaise interprétation de ces résultats, il faut se rappeler qu'une influence positive des mesures de politique fiscale sur le taux de croissance du PNB en 1974.3 et en 1974.4 ne signifie pas un niveau

TABLEAU 1-3 Effets sur les indicateurs macro-économiques des mesures de politique fiscale prises en 1963-1975 et de l'entente salariale de 1974

Année Tri- mestre	PNB réel (% changement)			Prix à la consommation (% changement)			Taux de chômage (% de la main-d'oeuvre)			Compte courant (milliards de DM)		
	Effet de			Effet de			Effet de			Effet de		
	Valeur historique	politique fiscale	politique salariale	Valeur historique	politique fiscale	politique salariale	Valeur historique	politique fiscale	politique salariale	Valeur historique	politique fiscale	politique salariale
1973.1	6,5	0,0		6,4	0,0		1,5	0,0		1,7	0,0	
2	5,1	-0,4		7,3	0,0		1,0	0,0		2,9	0,3	
3	4,7	-1,3		6,9	0,0		1,0	0,2		2,0	0,9	
4	3,6	-1,3		7,3	0,0		1,6	0,4		4,9	1,2	
1973	5,0	0,8		7,0	0,0		1,3	0,2		11,5	2,4	
1974.1	1,9	-0,9	0,4	7,4	-0,1	0,1	2,6	0,3	-0,1	7,6	1,1	-0,3
2	1,0	-0,7	0,5	7,1	-0,1	0,2	2,1	0,3	-0,1	5,6	1,4	-0,3
3	0,4	0,2	0,5	7,1	-0,2	0,6	2,3	0,3	-0,1	2,3	1,7	-0,4
4	-1,7	0,4	0,6	6,4	-0,3	0,7	3,5	0,3	-0,2	9,7	1,5	-0,3
1974	0,4	0,3	0,5	7,0	-0,2	0,4	2,6	0,3	-0,1	25,2	5,6	-1,3
1975.1	-3,5	0,9	0,4	5,9	-0,2	0,8	5,1	0,2	-0,1	5,3	0,7	-0,4
2	-2,9	1,6	0,3	6,2	-0,2	0,8	4,6	0,1	-0,2	1,9	0,1	-0,6
3	-2,5	2,2	0,2	-6,0	-0,2	0,8	4,6	0,0	-0,2	-1,0	-0,6	-1,0
4	1,7	1,5	0,0	5,6	-0,1	0,6	4,6	-0,1	-0,2	3,6	-0,5	-0,9
1975	-1,8	1,6	0,2	5,9	-0,2	0,8	4,7	0,1	-0,2	9,8	-0,4	-2,9

de PNB plus élevé. Le PNB n'a augmenté qu'après le premier semestre de 1975. Par conséquent, la succession d'une politique fiscale expansionniste et restrictive a réduit quelque peu le taux de chômage, mais pas avant le milieu de 1975.

La dernière colonne indique que la politique fiscale restrictive a contribué au fort excédent du compte courant, en particulier en 1974. Cet excédent a eu une influence positive sur l'appréciation du Deutsche Mark en termes nominaux et a par conséquent limité l'augmentation des prix à l'importation.

Les colonnes de la politique salariale indiquent que des fortes augmentations salariales ont exercé un effet expansionniste transitoire sur le PNB réel, effet qui s'est manifesté par la demande des ménages. La hausse des dépenses de consommation a mené à une augmentation des importations. Cet effet négatif sur le compte courant a été renforcé par une détérioration de la compétitivité internationale provoquée par l'accroissement des prix intérieurs. Comme les prix montaient moins que les salaires, les marges bénéficiaires ont diminué. Les effets négatifs des hausses salariales qui se sont fait sentir par la baisse de rentabilité et des investissements ne sont toutefois apparus que graduellement après la période à l'étude avec cette simulation.

Le tableau 1-4 nous indique une toute autre histoire pour ce qui est du succès de la politique fiscale au cours du second choc pétrolier. Le programme de politique fiscale expansionniste qui a suivi le Sommet de Bonn en 1978 a accéléré la reprise déjà forte de 1979. Lorsque la récession est par la suite apparue, le gouvernement ne pouvait plus adopter de contre-mesures pour compenser le recul de la demande. Bien que le compte courant ait affiché un excédent d'environ 20 milliards de Deutsche Mark en 1978, il a accusé un déficit de près de 30 milliards de Deutsche Mark en 1980. Environ 23 des 50 milliards de Deutsche Mark d'écart peuvent être imputés à l'expansion fiscale. Cette détérioration du compte courant a contribué à la faiblesse du Deutsche Mark et a rendu nécessaire l'adoption d'une politique monétaire restrictive à un moment où le chômage augmentait rapidement. La coïncidence du second choc pétrolier et de l'adoption de mesures de politique fiscale inopportunes a contribué pour une large part à l'établissement d'une situation économique très défavorable au début des années 1980. Cette situation était caractérisée par une faible demande, un haut taux d'inflation, d'importants déficits du compte courant, une devise faible, un manque de capitaux, une hausse du chômage et des déficits gouvernementaux considérables. Bien qu'on ait pu observer ultérieurement certaines améliorations, la politique économique lutte toujours contre ces effets qui perdurent.

TABLEAU 1-4 Effets sur les indicateurs macro-économiques des mesures de politique fiscale prises en 1979-1981
et de l'entente salariale de 1979

Année Tri- mestre	PNB réel (% changement)			Prix à la consommation (% changement)			Taux de chômage (% de la main-d'oeuvre)			Compte courant (milliards de DM)		
	Effet de			Effet de			Effet de			Effet de		
	Valeur historique	politique fiscale	politique salariale	Valeur historique	politique fiscale	politique salariale	Valeur historique	politique fiscale	politique salariale	Valeur historique	politique fiscale	politique salariale
1979,1	4,4	0,4	0,0	2,9	0,0	0,0	4,8	-0,1	0,0	3,6	-0,6	0,0
2	4,8	0,7	-0,2	3,5	0,0	0,0	3,6	-0,2	0,0	-2,2	-1,1	0,3
3	4,0	1,2	-0,3	4,7	0,2	-0,1	3,4	-0,3	0,1	-8,8	-1,9	0,4
4	4,6	1,8	-0,3	5,3	0,3	-0,2	3,6	-0,6	0,1	-2,2	-3,0	0,4
1979	4,4	1,0	-0,2	4,1	0,1	-0,1	3,9	-0,3	0,1	-9,6	-6,6	1,1
1980,1	5,8	1,9	-0,3	5,5	0,4	-0,3	4,2	-0,8	0,1	-5,1	-4,1	0,4
2	1,5	2,2	-0,3	5,9	0,7	-0,4	3,5	-1,1	0,1	-6,8	-5,7	0,7
3	1,1	1,8	-0,3	5,4	0,7	-0,4	3,7	-1,4	0,2	-12,7	-6,6	1,2
4	-0,7	1,0	-0,1	5,3	0,8	-0,4	4,3	-1,6	0,2	-4,4	-7,3	1,4
1980	1,9	1,7	-0,3	5,5	0,7	-0,4	3,9	-1,2	0,2	-29,0	-23,7	3,7
1981,1	-1,7	-0,4	-0,1	5,6	0,7	-0,3	5,5	-1,5	0,2	-9,1	-6,1	1,7
2	-0,6	-1,2	-0,1	5,5	0,6	-0,3	4,9	-1,6	0,3	-6,1	-6,8	1,9
3	0,4	-1,9	0,0	6,1	0,5	-0,2	5,4	-1,4	0,3	-11,4	-5,8	2,2
4	0,6	-2,6	0,1	6,5	0,3	-0,1	5,4	-1,2	0,3	9,3	-4,2	2,0
1981	-0,3	-1,5	0,0	5,9	0,5	-0,2	5,3	-1,4	0,3	-17,3	-22,9	7,8

Notes

Traduction de l'anglais.

Cet exposé a été présenté dans le cadre du symposium « Enseignements des expériences macro-économiques récentes de l'Europe et de l'Australie » organisé par la section de recherche macro-économique de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, à Ottawa, les 8 et 9 juin 1984.

1. On peut trouver une description détaillée de la politique monétaire allemande dans *The Deutsche Bundesbank: Its Monetary Policy Instruments and Functions*, Frankfurt, 1982.
2. M. Schulze-Ghattas et U. Westphal, « Monetary Mechanisms, Government Deficits, and External Constraints in Germany » dans *Stabilization Policy in France and the Federal Republic of Germany*, publié par G. de Menil et U. Westphal, Amsterdam, 1985.
3. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, décembre 1983.
4. W. Poole, « Optimal Choice of Monetary Policy Instruments in a Simple Stochastic Macro Model », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, 1970, p. 127-216.
5. U. Sander, « Die Rolle der Fiskal- und Lohnpolitik in den beiden Ölkrisen », SYSIFO-Studien, n° 2, Hambourg, 1982.



La politique macro-économique en France, 1974–1984

GEORGES DE MENIL

Dans ce bref survol, je vais tenter d'exposer les principales leçons de la politique macro-économique française de la dernière décennie qui pourraient servir à d'autres économies ouvertes de taille moyenne.

L'environnement

La période s'étendant du premier choc pétrolier à nos jours convient parfaitement à un essai de ce genre, et ce, pour deux raisons. Premièrement, l'année 1973 marque un point tournant dans l'économie mondiale. La généralisation des taux flottants et la transformation du pétrole en un produit au prix élevé et incertain sont deux des événements importants qui ont changé pour longtemps le milieu économique dans lequel se sont inscrites les politiques adoptées. Deuxièmement, il importe de se concentrer sur les dix années allant de 1974 à 1984 en raison de la remarquable similitude et du synchronisme des chocs internationaux qu'ont subi toutes les économies ouvertes d'importance pendant cette période. S'il y a eu une époque favorable à la comparaison de l'efficacité de diverses politiques, c'est bien cette époque.

On ne peut en déduire pour autant que ce qui s'est produit avant 1973 n'a influencé d'aucune façon ce qui s'est produit ultérieurement ou qu'est née en 1974 une nouvelle économie internationale. L'héritage laissé par des préjugés inflationnistes croissants et la dépendance de plus en plus grande à l'égard de l'énergie et du pétrole a eu un rôle à jouer dans la façon dont de nombreuses économies industrialisées ont réagi aux turbulences de cette période.

Trois périodes, trois politiques

La politique macro-économique française de 1973 à nos jours peut se diviser en trois étapes successives chacune caractérisée par une stratégie globale distincte. La première, que j'appellerai l'étape Giscard-Chirac, s'étend grosso modo de 1974 à l'automne de 1976. La deuxième, la période Giscard-Barre, va de septembre 1976 à mai 1981. La troisième période, que traverse la France au moment de cette conférence, est celle qui correspond au programme socialiste. Dans chacune de ces périodes, la politique adoptée visait les mêmes objectifs : chacun des gouvernements successifs a espéré restaurer la croissance économique, diminuer l'inflation et s'attaquer d'une façon ou d'une autre au problème de la dépendance énergétique et de la concurrence internationale. Cependant, chacun accordait des pondérations différentes à chacun de ces objectifs, et privilégiait des moyens différents d'y parvenir. Cela a mené à l'adoption de politiques sensiblement différentes.

La période Giscard-Chirac

La réaction au premier choc pétrolier chevauche la fin d'une présidence et le début d'une autre. George Pompidou a commencé à subir les effets de la maladie inconnue qui devait lui être fatale au cours des premiers mois de 1974. Le président est mort en avril, et il s'en est suivi une campagne électorale serrée et âpre qui a atteint son point culminant lors de l'affrontement final entre Valéry Giscard d'Estaing, l'indépendant, et François Mitterrand, le socialiste. M. Giscard d'Estaing a gagné et a nommé Jacques Chirac premier ministre. M. Chirac devait rester premier ministre jusqu'en août 1976. En partie parce que M. Giscard d'Estaing était ministre des Finances dans le dernier gouvernement Pompidou, et en partie parce que la politique n'a pas vraiment changé au cours de la première année qui a suivi l'élection, il est préférable d'associer les cinq premiers mois de 1974 à la période du gouvernement Chirac. En outre, je commencerai ma description de cette période par un bref résumé des événements survenus au cours des années précédentes.

La France a participé à la surchauffe synchronisée des économies industrialisées du monde qui a précédé les perturbations de 1973. En 1972 et 1973, l'économie de la France était dans une phase expansionniste comme la plupart de ses partenaires commerciaux, et les autorités françaises n'ont pas réagi à l'accélération de l'inflation qui s'en est suivie en adoptant des mesures restrictives vigoureuses. À la fin de 1972, les contrôles de crédit ont été resserrés, mais les dépenses publiques se sont accélérées et, en 1973, le budget du gouvernement était expansionniste. Cette politique tranchait nettement sur celle des autorités allemandes qui, allant à contre-courant de la plupart de leurs partenaires, ont adopté des restrictions budgétaires et monétaires en 1972 afin de limiter l'accélération de l'inflation que leur pays subissait¹.

Il ne faut donc pas se surprendre si, en 1974, le premier choc pétrolier a contribué à une détérioration spectaculaire du compte courant français (qui est passé d'un excédent moyen de 0,1 % du PIB privé à un déficit considérable de 3,6 %)², ainsi qu'à la multiplication par deux du taux d'inflation. La production, soutenue par une demande spéculative des stocks, a continué de croître toutefois pendant l'année et n'a pas diminué avant le quatrième trimestre de 1974. Lorsque la récession est apparue, elle a été aiguë et rapide. Le chômage a grimpé à 4,5 % au quatrième trimestre de 1975. Le taux de croissance moyen marginal pour 1975 a été très négatif.

Les caractéristiques les plus frappantes de la réaction gouvernementale aux événements de 1973 sont peut-être la mise en oeuvre d'un programme énergétique ambitieux comprenant la transmission rapide de la hausse des prix du pétrole aux consommateurs français et la mise en oeuvre de ce qui demeure, en termes relatifs, le programme d'énergie nucléaire le plus étendu des démocraties industrielles. Cependant, la politique de stabilisation s'est révélée moins constante. Les deux premières années et demie se sont caractérisées par des modifications rapides des mesures restrictives prises à l'origine, destinées d'abord à contenir l'inflation, qui ont été remplacées par des mesures expansionnistes visant à stopper la hausse du chômage.

La phase restrictive correspond à peu près à l'année civile 1974. On a maintenu les normes serrées de crédit de 1973 et les taux d'intérêt nominaux ont connu une hausse sensible bien que pas aussi spectaculaire que le taux d'inflation des prix à la consommation. La politique fiscale, qui était expansionniste l'année précédente, s'est peu à peu resserrée. La mort du président au printemps de l'année, et la campagne électorale qui a suivi, a temporairement interrompu ce processus, mais les premières mesures du nouveau gouvernement, annoncées au début de juin, se sont révélées nettement restrictives. Les augmentations des taxes d'affaires et des particuliers se sont ajoutées à un autre ralentissement des dépenses gouvernementales.

Cependant, dès que la récession a fait son apparition, le gouvernement a changé l'orientation de sa politique monétaire et fiscale. On a mis en place d'autres prestations de chômage en décembre 1974. On a peu à peu adopté des mesures budgétaires expansionnistes tout au long de l'année 1975. Cette phase a culminé avec l'annonce, en septembre 1975, d'un programme de stimulants fiscaux de 30 milliards de francs qui comprenait un crédit temporaire d'impôt à l'investissement de 10 %, une augmentation sensible des dépenses publiques en travaux de voirie et un important transfert unique aux ménages. Tout au long de l'année, la politique fiscale s'est également détendue au point qu'elle aille au-delà d'une simple adaptation aux stimulants fiscaux.

Rétrospectivement, des tentatives d'ajustement semblent avoir connu un succès mitigé. Les phases expansionnistes et restrictives de la politique semblent avoir eu des conséquences procycliques efficaces. La

réduction des dépenses et les augmentations d'impôts de 1974 ont contribué à accentuer la récession de 1975. Les mesures expansionnistes de 1975 ont accéléré la reprise de l'année suivante. Cette reprise a été marquée par une croissance alarmante des importations réelles³ et par une accélération du taux d'inflation à la consommation.

Dans les phases expansionnistes et restrictives, la politique de stabilisation des deux premières années et demie visait essentiellement les objectifs internes, soit la réduction alternative de l'inflation ou du chômage. L'indépendance énergétique recherchée avec l'énergie nucléaire apparaissait clairement comme un objectif de politique à moyen terme. Cependant, les conséquences immédiates de la gestion de la demande à court terme sur le compte courant n'entraient pas ou peu en ligne de compte.

Tout au long de cette période, les oscillations du compte courant de la France et le taux intérieur d'inflation se sont refléchis dans les fluctuations de la parité du franc. Lorsqu'on a mis en place le flottement généralisé en mars 1973, le gouvernement français a retiré le franc du serpent monétaire européen; le franc a donc flotté librement dans les années qui ont suivi immédiatement le premier choc pétrolier. De la fin de 1973 au milieu de 1974, le franc s'est déprécié de 10 % à l'égard du dollar et de 12 % à l'égard du Deutsche Mark. L'année 1975 a été marquée par un renversement de ces fluctuations et, au deuxième trimestre, le franc avait rejoint le serpent et il était à peu près à parité avec le Deutsche Mark. Le pendule est reparti encore une fois en 1976, sous l'influence de la détérioration du compte courant, et le franc a encore quitté le serpent en mars 1976.

La période Giscard-Barre

La stabilité du franc est alors devenue la pierre angulaire des politiques que Raymond Barre, nommé premier ministre par le président en août 1976, devait mener au cours des trois années et demie suivantes.

Pour le nouveau gouvernement, l'objectif premier de la politique intérieure était de rétablir la balance extérieure, ce qui est considéré comme une condition essentielle afin de préserver l'indépendance économique et donc politique sans avoir recours à des mesures protectionnistes. Le second grand objectif du gouvernement était de réduire l'inflation en réduisant les revenus réel et nominal. On reconnaissait publiquement que la réalisation de ces deux objectifs était reconnue incompatible avec un retour rapide au plein emploi.

Bien que les objectifs du nouveau gouvernement n'aient souffert aucun compromis, il a appliqué ses méthodes graduellement. Un gel temporaire des prix au quatrième trimestre de 1976 a dramatisé l'annonce du changement de politique, mais on cherchait avant tout à modifier durablement le comportement plutôt qu'à obtenir des résultats

rapides. L'effet combiné de la politique monétaire et budgétaire mises en place à l'origine était modérément restrictif. Lorsque la conjoncture internationale a changé, cette politique s'est avérée offrir un soutien modéré. Cependant, l'objectif demeurait le maintien d'un ralentissement suffisant de l'économie pour maintenir la parité du franc et donner aux politiques structurelles du gouvernement et aux forces du marché le temps de s'adapter à long terme à la hausse des prix de l'énergie et à une concurrence industrielle plus vive. Au même moment, le gouvernement cherchait à ralentir la croissance des revenus réels par la persuasion et la contrainte à l'occasion des négociations du secteur public et étatisé.

Le gouvernement a écarté la menace sérieuse des partis socialiste et communiste aux élections législatives de mars 1978. Après ces élections, il a annoncé un train de nouvelles mesures de nature structurelle. Une des plus importantes de ces mesures était la décision de démanteler le système de surveillance et de contrôle des prix qui, sous une forme ou sous une autre, était en vigueur depuis la Seconde Guerre mondiale. L'abandon par l'état d'un de ses rôles traditionnels, le contrôleur des prix, était un des traits dominants du programme gouvernemental⁴. Une autre mesure importante, destinée à stimuler la croissance du marché des actions, fut la mise en place d'un crédit d'impôt aux particuliers qui augmentait leurs avoirs nets d'actions transigées sur le marché public.

L'économie a commencé à réagir à la fin de 1978. Le compte courant a affiché un excédent. Les prix des services publics ayant augmenté, le taux sous-jacent d'inflation a baissé sous les 10 %. La conjoncture permettait la mise en place, au cours des premiers mois de 1979, du Système monétaire européen (SME) élargi. La hausse du taux de chômage était en partie le résultat des contraintes de l'année précédente et en partie le résultat de facteurs démographiques particuliers.

La révolution iranienne et la multiplication par deux du prix du pétrole qui s'en est suivie en 1979 ont réduit à néant ces résultats positifs. Les deux dernières années de cette période sont marquées par un retour à des déficits considérables du compte courant, une hausse de l'inflation et un ralentissement de la croissance. Bien que le gouvernement ait réagi en instaurant des stimulants supplémentaires modérés, son objectif fondamental n'a pas changé jusqu'aux élections présidentielles de mai 1981.

Le gouvernement socialo-communiste de Mitterrand

L'élection à la présidence de François Mitterrand en 1981 et la victoire massive des partis socialiste et communiste aux élections législatives qui ont suivi un mois plus tard ont amené un renversement complet de la politique économique. Il est arrivé à plusieurs reprises entre 1979 et 1983 que les politiques économiques des principales démocraties industrielles ont été radicalement transformées après des élections. Cepen-

dant, la rupture n'a jamais été aussi totale qu'elle l'a été en France en mai 1981.

Le programme de Mitterrand s'inspirait fortement du Programme commun adopté par les partis socialiste et communiste dix ans auparavant et qui avait été ultérieurement mis à jour par chacun des deux parties. Ce programme avait comme priorité de rétablir la croissance en stimulant la consommation populaire et en répartissant les revenus, la richesse et le pouvoir. Tandis que les objectifs du gouvernement précédent étaient de faire reculer l'inflation et de réduire l'intervention de l'état, le programme Socialiste réclamait des augmentations de salaire considérables et prévoyait un renforcement du rôle de l'état dans plusieurs domaines.

La stimulation de la consommation populaire et la redistribution des revenus allaient de pair. Les mesures clés comprenaient une série d'augmentations de transferts particuliers aux ménages pouvant aller jusqu'à 25 ou 50 %, des augmentations successives du salaire minimum destinées à accroître le pouvoir d'achat des travailleurs de 10 % en deux ans et la création de plus de 200 000 emplois dans le secteur public. Ce programme prévoyait également une réduction générale de la semaine de travail et des heures annuelles de travail compensées par des augmentations salariales suffisantes pour préserver les revenus annuels. Comme première étape, la semaine de travail était réduite de 40 à 39 heures et les congés payés annuels étaient portés de quatre à cinq semaines. L'âge de la retraite était également ramené de 65 à 60 ans. D'autres subventions directes et pour les taux d'intérêt versés par les sociétés et les municipalités complétaient ce stimulant keynésien du programme. La hausse des taux marginaux d'imposition (le taux marginal de la tranche supérieure est passé de 60 % à environ 75 %) et un nouvel impôt sur les gains en capital ont ajouté une dimension fiscale à ce programme de redistribution directe fondé sur des augmentations obligatoires des salaires et des avantages sociaux⁵.

Le symbole de ce programme, et la pierre angulaire des réformes micro-économiques qu'il commandait, a été la nationalisation d'une grande partie du secteur bancaire et de neuf des plus importantes sociétés industrielles de France. Les porte-parole gouvernementaux ont prétendu que cette mesure, qui était au centre des demandes du Parti communiste depuis des années, était essentielle pour assurer à l'état les moyens d'appliquer son ambitieuse politique industrielle. Les opposants ont rétorqué que cette mesure était fondée sur des motifs politiques et sapait l'initiative au sein des sociétés nationalisées.

En plus de procéder au renversement des politiques du gouvernement précédent, le programme socialiste allait directement à l'encontre des politiques des principaux partenaires commerciaux de la France. Au moment où le gouvernement français adoptait d'importants stimulants de type keynésien, les gouvernements de la Grande-Bretagne, de

l'Allemagne de l'Ouest et du Japon tentaient de réduire leurs déficits budgétaires et, aux États-Unis, le *Federal Reserve Board* maintenait une position délibérément restrictive.

Tandis que les achats du gouvernement Français de biens et de services ont grimpé de 4,4 % de 1981 à 1982, les achats gouvernementaux de biens et de services ont diminué, en moyenne, chez ses principaux partenaires commerciaux au cours de la même période. En 1982, le PIB réel de la France a augmenté de 2 % tandis qu'il baissait cette même année de 0,5 % dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Il n'est donc pas surprenant de constater que le compte courant qui affichait un déficit de 1,4 % du PIB privé en 1980, a atteint un déficit de 3 % en 1982 (voir annexe, tableau 2-A1). Après avoir connu un bond en juillet en réaction à la hausse des coûts de la main-d'oeuvre, le taux d'inflation annuelle est demeuré à peu près constant à 12 %. Toutefois, au cours de la même période, le taux d'inflation chez les principaux partenaires commerciaux de la France accusait une baisse marquée. Ces déséquilibres ont mené à deux réalignements du franc au sein du SME en moins de huit mois, un en octobre 1981 et le deuxième en juin 1982. La deuxième dévaluation a été accompagnée de contrôles rigoureux des prix pendant quatre mois, qui se sont relâchés progressivement pendant un an. Ces contrôles ont été l'occasion de remettre en place certaines formes de surveillance administrative des prix.

Certains observateurs ont prétendu que la détérioration du compte courant et la persistance de l'inflation qui ont caractérisé les deux années qui ont suivi l'élection présidentielle étaient davantage le fait du ralentissement de l'activité économique mondiale au cours de cette période que la responsabilité particulière du programme socialiste⁶. Ces observateurs soulignent que la croissance moyenne des marchés d'exportation de la France a été de 6,5 % inférieure en 1982 à celle que l'OCDE avait prévu en juillet 1981. Cette chute, considérée comme un facteur extérieur mécanique, expliquerait l'essentiel de la dégradation du compte extérieur de la France. Ce raisonnement est cependant faux. La raison principale du ralentissement considérable de la croissance du commerce international en 1982 tient à l'intensification des politiques restrictives anti-inflationnistes qui ont été adoptées à cette époque dans la plupart des principales démocraties industrialisées. La source des difficultés de la France tient à son entêtement à poursuivre des politiques macro-économiques indépendantes, contraires à celles de ses principaux partenaires. Pour harmoniser ses politiques avec ces derniers, le gouvernement aurait dû mettre en oeuvre des politiques plus restrictives. Au lieu de cela, les socialistes ont injecté une dose massive de stimulants keynésiens et augmenté les salaires réels et nominaux. La juste part de la contribution des politiques socialistes à la dégradation du compte extérieur de la France ne tient pas à la différence entre les politiques expansionnistes des socialistes et un scénario sans change-

ment, mais plutôt à la différence entre ces politiques réelles et les politiques restrictives que le gouvernement français aurait dû adopter s'il avait agi de concert avec ses principaux partenaires commerciaux. Cette différence est suffisamment considérable pour expliquer le gros de cette dégradation.

On pourrait décrire la politique macro-économique française des deux premières années du gouvernement socialiste comme l'image parfaite de la politique macro-économique allemande de 1972–1973. Ces deux épisodes sont des exemples de ce qui se produit lorsqu'un gouvernement agit indépendamment de ses principaux partenaires. Les résultats sont par ailleurs asymétriques. En 1972–1983, l'indépendance de l'Allemagne a joué en sa faveur. En 1981–1982, l'indépendance de la France a largement contribué à creuser son déficit et à mettre en péril l'ensemble du programme socialiste.

Les politiques macro-économiques adoptées par le gouvernement socialiste au cours de ses deux premières années de pouvoir n'étaient pas viables. Elles étaient prisonnières d'une incohérence fondamentale. Ce programme pourrait être décrit comme une version modérée et limitée du Programme commun à tous les égards sauf un, la préservation d'une économie ouverte. Les communistes réclamaient notamment plus de protectionnisme et continuent de le faire. Bien qu'il ait été fortement tenté de donner suite à ces demandes, le gouvernement Mitterrand n'a pas néanmoins fondamentalement violé l'engagement commercial de l'OCDE. Il est demeuré fidèle, à des coûts élevés à court terme, au SME et à la stabilité relative du franc français. Au cours de ses premiers mois de pouvoir, le gouvernement a voulu, par exemple, augmenter le taux sur le marché des changes d'environ 12 à 20 % afin de défendre le franc.

En principe, il aurait été possible de maintenir ce haut niveau de stimulant keynésien et d'augmenter les salaires réels malgré la perte de compétitivité si le gouvernement avait voulu sacrifier la place de la France dans le système commercial et, en particulier, dans le Marché commun ou, à défaut, de laisser le franc chuter librement. Les conséquences politiques de l'une ou l'autre de ces solutions hypothétiques étaient inacceptables. L'incohérence qui s'en est suivie a mené à un endettement progressif du pays. À la fin de 1983, la dette extérieure totale impayée, privée et publique, s'élevait à 74 milliards de dollars US⁷. Ce processus avait également ses limites.

Ces limites ont été atteintes en mars 1983. Après que le parti socialiste ait perdu les élections municipales nationales tenues ce mois-là, le président Mitterrand a semblé hésiter entre changer de contraintes ou changer de politique. Il semble être venu à un cheveu d'imposer des restrictions temporaires à l'importation et de retirer le franc du SME. En définitive, il a choisi une troisième dévaluation contrôlée appuyée par les Allemands et un renversement de la politique macro-économique.

Les principaux éléments du plan Delors qui en est sorti sont bien connus : une augmentation de l'impôt sur le revenu de 1 % pour tous les

contribuables, une surtaxe de 10 % imposée aux contribuables dont l'avoir dépasse un seuil donné, des augmentations sélectives de taxe particulière et des prix administrés, des réductions sensibles des subventions et des dépenses gouvernementales et l'annonce de normes officielles de prix et de salaires. C'est un mélange classique de contraintes monétaires et budgétaires, d'une part, et d'une politique indicative de revenus d'autre part.

Le plan Delors est-il suffisant pour renverser la tendance vers une dégradation progressive du compte courant et des dévaluations successives. L'écart commercial s'est rétréci. Une quatrième dévaluation que de nombreuses personnes avaient prédit pour le premier trimestre de 1984 n'a pas eu lieu. La décélération du taux d'augmentation salariale est un signe positif. Néanmoins, on n'a pas encore atteint un niveau acceptable d'inflation et de balance extérieure et la France n'a pas encore commencé à rembourser sa dette extérieure. Les principales mesures structurelles du programme socialiste, les nationalisations, les nouvelles lois du travail, la hausse des salaires réels et la hausse des taux d'imposition, demeurent intactes et ne devraient pas être modifiées par l'actuel gouvernement.

Conclusions

De 1974 à 1984, la France a été gouvernée par deux présidents et trois premiers ministres. Chacun de ces trois gouvernements (identifiés pour plus de simplicité par son chef) a suivi une politique économique différente. On peut tirer trois conclusions d'une comparaison des résultats de ces différentes politiques.

La première conclusion porte sur les exigences imposées par les contraintes reliées à l'interdépendance. Le gouvernement qui les ignore le fait à ses risques et périls. En outre, et c'est la deuxième leçon à tirer, une fois que les balances extérieures et intérieures se dégradent, il est très difficile de renverser le processus. Les déficits ont tendance à s'accumuler et l'inflation, une fois déclenchée, à s'accélérer, ou du moins à persister, même si elle est en recul ailleurs dans le monde. Le caractère non linéaire de nombre des mécanismes principaux souligne la nécessité d'adopter une démarche prudente et conservatrice dans l'application de la politique.

Finalement, des politiques macro-économiques convenables ne suffisent pas par elles-mêmes à assurer la stabilité et la croissance. La discipline budgétaire et monétaire n'assurera qu'un succès temporaire si elle est complétée par des politiques micro-économiques qui nuisent à la compétitivité au lieu de la favoriser. Si on veut obtenir un succès qui dure, la correction des déséquilibres macro-économiques dépend des réactions rapides et flexibles des entreprises et des ménages. La politique micro-économique devrait avoir comme principal objectif de favoriser cette flexibilité.

Annexe

TABLEAU 2-A1 Principaux événements macro-économiques en France, 1970-1983

	Taux de croissance du PIB réel et de ses éléments constitutifs													
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
	<i>(pourcentage, taux annuel)</i>													
Produit intérieur brut privé	6,1	5,6	6,2	5,8	3,5	-0,2	5,1	3,2	3,9	3,6	1,0	0,2	2,0	0,7
Dépenses privées à la consommation	4,7	6,3	6,2	5,6	3,3	3,3	5,6	3,2	4,7	3,5	1,5	2,1	3,5	1,1
Investissements fixes privés	4,6	8,6	8,3	6,7	1,0	-5,2	4,5	0,9	2,2	4,1	3,6	-1,6	-1,4	-1,9
Consommation du gouvernement	4,9	2,2	3,8	8,5	1,6	8,6	-0,6	0,4	6,8	2,9	4,5	5,0	3,2	3,3
Investissements fixes du gouvernement	4,5	-1,0	0,8	2,4	0,3	10,4	-0,8	-6,3	-3,0	1,4	0,9	-1,8	5,6	2,1
Exportations	16,3	11,2	13,4	12,5	10,8	-1,5	10,7	8,5	6,1	7,3	2,4	5,3	-2,2	3,8
Importations	7,4	7,8	16,6	15,4	6,3	-7,5	20,7	2,2	6,2	11,4	7,2	1,6	6,3	-0,5

Annexe

TABLEAU 2-A1 (suite)

	Dépenses et recettes du secteur gouvernemental et étranger													
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
	<i>(pourcentage du PIB nominal)</i>													
Excédent du compte courant (déficit) ^a	-0,3	0,4	0,4	-0,2	-2,4	-0,1	-1,6	-0,8	0,5	-0,6	-1,4	-1,5	-3,0	-1,6
Dépenses gouvernementales en biens et services	18,3	18,1	17,7	17,7	18,2	19,3	19,2	19,0	19,0	18,9	19,3	19,9	20,4	20,5
Déficit du secteur public ^a	0,9	0,7	0,8	0,9	0,6	-2,2	-0,5	-0,8	-1,9	-0,7	0,2	-1,8	-2,6	-3,3

	Utilisation des facteurs de production													
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
	<i>(pourcentage)</i>													
Taux de chômage ^b	1,8	2,2	2,5	2,3	2,6	4,2	4,3	4,8	5,2	5,9	6,3	7,4	8,0	8,2
Taux d'utilisation de la capacité de production ^c	85,7	85,8	86,5	87,8	86,1	78,4	83,0	83,6	83,2	84,3	84,4	81,8	81,8	81,5

Annexe

TABLEAU 2-A1 (suite)

	Taux de salaire, productivité et prix													
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Compensation par heure-personne	12,0	12,6	11,8	14,4	18,7	18,6	15,0	13,0	12,7	13,3	14,9	14,9	16,2	10,6
Productivité par heure-personne	4,5	5,1	5,8	4,6	3,3	3,2	4,8	3,2	4,2	4,1	1,2	1,6	4,8	2,7
Prix des importations	9,8	3,7	-1,9	6,8	42,7	-0,4	8,4	11,0	1,1	10,2	17,1	15,8	9,5	5,9
Prix à la consommation	4,9	5,5	5,8	6,8	13,2	11,3	9,8	9,0	8,8	10,4	13,2	12,7	11,2	9,3
PIB dégonflé	5,2	5,4	6,0	7,4	10,3	12,7	9,7	8,5	9,2	10,3	12,0	11,5	12,1	9,6
	Taux d'intérêt													
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Taux du marché des changes ^d			4,95	8,91	12,90	7,93	8,54	9,07	8,00	9,04	11,85	15,30	14,87	12,54
Taux des obligations ^d			8,10	8,86	10,91	10,49	10,45	11,00	10,65	10,63	14,03	16,40	16,62	14,62

Annexe

TABLEAU 2-A1 (suite et fin)

	Taux de change (FF/devises étrangères) et conditions des changes (les indices sont = 1,0 en 1970)													
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Prix de la devise américaine	5,528	5,496	5,050	4,458	4,814	4,286	4,779	4,913	4,513	4,254	4,226	5,437	6,572	7,622
Taux de change en vigueur ^e	1,000	1,021	0,997	0,952	1,012	0,914	0,954	1,015	1,036	1,023	1,025	1,145	1,259	1,384
Taux de change réelle	1,000	1,024	1,032	1,009	1,092	1,026	1,071	1,115	1,117	1,097	1,090	1,197	1,215	1,237
Conditions des changes	1,000	1,010	1,032	1,040	0,898	0,941	0,933	0,917	0,963	0,962	0,923	0,905	0,945	0,968

Notes : a Définition des comptes du revenu national.

b Évaluation de l'auteur.

c Tiré de l'enquête sur la production de l'INSEE.

d Tiré de la Banque de France. Le taux des obligations et le rendement moyen à échéance des nouvelles émissions d'obligations de société.

e Calculs de l'INSEE.

Notes

Cet exposé a été présenté dans le cadre du symposium « Enseignements des expériences macro-économiques récentes de l'Europe et de l'Australie », organisé par la section de recherche macro-économique de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, à Ottawa, les 8 et 9 juin 1984.

1. Pour une analyse détaillée des différences dans les mesures de politique clé prises en France et en Allemagne, voir G. de Menil et U. Westphal, éd., *Stabilization Policy in France and the Federal Republic of Germany*, Amsterdam, 1985.
2. Le premier chiffre s'applique au deuxième trimestre de 1973. Le deuxième chiffre s'applique au deuxième trimestre de 1974. La variation des moyennes annuelles est moins marquée. Voir annexe tableau 2-A1. Comptes nationaux trimestriels, INSEE.
3. Pour les trois trimestres de 1975.4 à 1976.2, les importations ont augmenté à un taux annuel moyen de 26,4 % tandis que les exportations ont augmenté à un taux de 13,1 %. Comptes nationaux trimestriels, INSEE.
4. À peu près en même temps, le gouvernement a également intensifié sa politique de prix coûtant dans l'établissement des prix publics, relevant les prix de plusieurs biens et services publics à des niveaux correspondant à l'élimination progressive des subventions.
5. Les mesures précises adoptées par le gouvernement socialiste de mai 1981 à mars 1983 sont décrites brièvement dans A. Fonteneau et P.-A. Muet, « La Politique économique depuis mai 1981 : un premier bilan », *Observations et diagnostics économiques*, vol. 4, juin 1983, p. 53-80.
6. *Ibid.*
7. Voir F. Renard, « La contrainte de l'endettement », *Le Monde*, 17 mai 1984, p. 1.



Sommaire des discussions sur les documents touchant l'Allemagne et la France

ALASDAIR SINCLAIR

On s'est demandé pourquoi le chômage a augmenté régulièrement en France et en Allemagne, parce qu'il était important pour les Canadiens d'en connaître les raisons. Le professeur Westphal a répondu qu'il était relativement facile de répondre à cette question pour ce qui est de l'Allemagne, car l'augmentation de la population pouvait expliquer l'augmentation du chômage. Il a estimé qu'environ le tiers du chômage de l'Allemagne pouvait être considéré comme keynésien tandis que le reste provenait d'un manque de capitaux pour employer la main-d'oeuvre supplémentaire produite par des facteurs démographiques. Le professeur de Menil a indiqué qu'il y avait des similitudes entre la France et l'Allemagne, mais il se demandait si les aspects démographiques pouvaient s'appliquer au Canada étant donné que ces aspects étaient particuliers aux pays concernés. Par exemple, dans le cas de la France, la perte démographique causée par la Première Guerre mondiale et l'explosion démographique qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale ont créé des éléments démographiques défavorables.

Un des participants a souligné qu'aucun des auteurs n'a fait allusion au système monétaire européen dans son exposé. Le professeur Westphal a répondu que le SME ne représentait pas un obstacle en Allemagne dans l'application d'une politique monétaire efficace. Le professeur de Menil estime que le SME a été un facteur important en France dans l'établissement de la politique. Il a remarqué que les leaders se sont consultés de 1979 à 1981 en rapport avec le deuxième choc pétrolier et que s'il n'y avait pas eu de SME, il est probable que la politique française adoptée en mars 1983 aurait été différente.

Comme une des leçons tirées de l'expérience française est qu'un pays ne peut aller contre une tendance sans en subir de graves conséquences,

au moins dans une direction, on s'est demandé s'il ne serait pas souhaitable d'établir une politique coordonnée menant à la croissance économique entre nations européennes et autres nations. Aucun des conférenciers n'estime qu'une politique coordonnée conviendrait, du moins actuellement. Cela s'explique en partie parce que des efforts antérieurs de coordination ont eu des effets négatifs, en particulier en Allemagne, et également parce qu'il ne semble pas y avoir beaucoup de place pour l'expansion, en particulier en France.

Un dernier commentaire indiquant que les taux de croissance de la main-d'oeuvre ne pouvaient expliquer complètement les niveaux de chômage devait être examiné à des séances ultérieures. Cependant, le sujet n'a pas été soulevé à l'occasion d'une autre séance.



Les Pays-Bas et la Suède



L'expérience macro-économique récente des Pays-Bas

MICHAEL ELLMAN

La situation économique actuelle aux Pays-Bas

Pour décrire la situation économique actuelle aux Pays-Bas, ainsi que les conceptions et les activités des autorités économiques, on peut citer une phrase relevée dans le rapport annuel récemment publié par la banque centrale des Pays-Bas : « La situation économique est meilleure, mais elle n'est pas encore bonne¹. » Je commencerai à expliquer pourquoi on pense que la situation économique s'est améliorée et j'expliquerai pourquoi on pense qu'elle n'est pas encore bonne.

La situation économique des Pays-Bas s'est améliorée pour les raisons suivantes : la croissance reprend, l'inflation est faible, la position extérieure est forte et il y a une reprise marquée de la rentabilité (voir tableau 3-1). Je traiterai de chacun de ces points à tour de rôle.

TABLEAU 3-1 Données macro-économiques sélectives

	1980	1981	1982	1983	1984 ^a
Revenu national net réel (variation par rapport à l'année précédente en pourcentage annuel)	-0,7	-1,9	-0,4	0,0	2,0
Indice des prix à la consommation (variation par rapport à l'année précédente en pourcentage annuel)	6,5	6,7	5,9	2,8	3,5
Balance du compte courant (exprimée en pourcentage du revenu national net)	-1,7	2,5	3,1	3,0	3,7

Source : *Centraal economisch plan 1984*, La Haye, 1984, p. 366-368 et 131; *De Nederlandsche Bank N.V. Jaarverslag 1983*, tableau 10-1.

Note : a Prévisions.

Les années 1980, 1981 et 1982 ont été des années de déclin économique. En 1983, la situation s'est stabilisée et, en 1984, l'économie affichait à nouveau une certaine croissance bien qu'à un rythme modeste. On s'attend en général à ce qu'en 1985 la croissance soit au moins aussi forte qu'en 1984.

Entre 1980 et 1982, le taux moyen d'augmentation des prix à la consommation s'établissait à environ 6 %, mais en 1983, il était inférieur à 3 % et en 1984, on s'attend à ce qu'il s'établisse à environ 3,5 %. Le taux d'inflation n'a pas seulement été réduit de moitié, mais il a chuté à un des niveaux les plus faibles du monde. De fait, à l'automne de 1983, certains économistes keynésiens s'inquiétaient de ce que le pays pourrait bientôt connaître une chute des prix. Cela n'est pas encore arrivé, mais l'inquiétude de ces économistes indique bien le genre d'attente qu'on trouve dans le pays quant à l'évolution des prix.

Pour ce qui est de la position extérieure, le pays est maintenant au milieu de la quatrième année consécutive d'excédents considérables du compte courant. Actuellement, les Pays-Bas possèdent un des comptes courants les plus vigoureux de l'OCDE. En outre, il y a un autre aspect de la position extérieure qu'on juge officiellement comme très favorable : les coûts unitaires de la main-d'oeuvre du secteur manufacturier, mesurés d'après une devise commune aux pays concurrents, se sont très nettement améliorés depuis 1977. En fait, les coûts unitaires de la main-d'oeuvre du secteur manufacturier affichent maintenant la meilleure compétitivité internationale depuis le début des années 1960. Ce redressement a été rendu possible par une très faible augmentation des salaires nominaux au cours des quelques dernières années. En 1983, par exemple, les salaires nominaux n'ont grimpé que de 3,5 %, ce qui représentait la plus faible augmentation en deux décennies.

Le dernier aspect positif de la situation économique, c'est la reprise de la rentabilité. À partir de la fin des années 1960, la rentabilité a chuté aux Pays-Bas, comme dans la plupart des pays de l'OCDE. En 1981, qui semble avoir été l'année où elle a atteint son plus bas niveau, la rentabilité du secteur manufacturier a fortement chuté et, ce qui n'est pas une surprise, le niveau de l'emploi dans le secteur a fait de même. En 1983, les profits ont amorcé un sérieux redressement et il se poursuivra en 1984. Les entreprises deviennent à nouveau rentables, et les autorités sont contentes. Il est à noter qu'il y a des écarts considérables des rentabilités aux Pays-Bas. Le secteur du gaz naturel est exceptionnellement rentable alors que le secteur manufacturier est dans un état plutôt pitoyable (voir tableau 3-2).

Une évolution particulièrement importante dans le secteur financier a été que alors que dans les années 1978 à 1980 le secteur commercial était un emprunteur net, de 1981 à 1983 il a été un prêteur net. Cette situation lui a permis de rembourser ses dettes et d'améliorer son bilan. Si la croissance se maintient en 1984 et en 1985, le secteur commercial sera en

TABLEAU 3-2 La rentabilité par secteur (profits^a exprimés en % de la valeur nette ajoutée)

Secteur	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Agriculture	13,0	2,0	-1,5	18,5	20,0	14,5	12,5
Extraction du gaz	96,5	96,5	97,0	97,5	97,5	97,5	97,5
Transformation	14,0	13,5	8,0	3,5	5,5	8,5	16,5
Services publics	48,5	44,5	46,0	43,5	51,5	52,0	55,0
Construction	13,5	11,5	12,0	15,0	17,5	16,0	15,0
Services	26,0	25,5	25,0	25,5	26,0	27,0	40,0
Total, sauf l'extraction de gaz, les serv. publ. et constr. résidentielle	13,0	11,5	9,5	9,0	9,5	9,5	12,5
Total	22,5	21,5	21,5	23,5	24,5	25,0	28,5

Source : *Centraal economisch plan 1984*, La Haye, 1984, p. 378.

Note : a Ces chiffres renvoient à ce que les statistiques hollandaises appellent « autres revenus » (c.-à-d. revenus non salariaux). Il comprend le revenu des travailleurs autonomes et les intérêts versés par les banques.

bien meilleure position financière pour réagir à la hausse des investissements qu'il ne l'était en 1980.

Les facteurs mentionnés ci-dessus (réapparition de la croissance, la baisse de l'inflation, la forte position de la balance des paiements, la compétitivité internationale et l'amélioration de la rentabilité et du bilan du secteur commercial) sont toutes des raisons qui expliquent pourquoi les autorités pensent que la situation s'est améliorée. Cependant, elle n'est pas encore bonne, et ce, pour deux raisons : le chômage et la situation du marché du travail, et les salaires réels.

Le tableau 3-3 fournit quelques données sur le marché du travail des Pays-Bas. Voici les principaux éléments caractéristiques du marché du travail des Pays-Bas. Premièrement, depuis 1972, on assiste à un recul prolongé et régulier de l'emploi dans le secteur privé. Le niveau de l'emploi a diminué au cours de la plupart des années depuis cette date et, en 1983, il ne représentait qu'environ 85 % du niveau de 1970. Deuxièmement, depuis 1980, le niveau de l'emploi total diminue. Tandis que dans les années 1970, l'augmentation du niveau de l'emploi dans le secteur public était plus élevée que la baisse de l'emploi dans le secteur privé ce n'est plus le cas dans les années 1980. Troisièmement, la main-d'oeuvre totale (employée et non employée) augmente. Cette augmentation s'explique en partie par des raisons démographiques (nombre plus important de jeunes gens accédant au marché du travail), des raisons sociales (nombre plus important de femmes mariées cherchant du travail) et par des raisons liées à l'état providence (les personnes employées

ont droit à un éventail intéressant d'avantages sociaux, allant de l'assurance-santé à des prestations de chômage en fonction du revenu et des prestations d'invalidité). Quatrièmement, le chômage augmente régulièrement. En s'inspirant de la définition normalisée du chômage de l'OCDE et des premières statistiques de l'OCDE (qui ont été prises en février 1984), les Pays-Bas ont actuellement le troisième pire taux de chômage des pays de l'OCDE. C'est l'Espagne qui vient en tête avec un taux de chômage de 18 %, suivi de la Belgique avec 15 % et des Pays-Bas avec 14,1 %. (En s'inspirant de la même définition de l'OCDE et des chiffres de février 1984, le taux de chômage au Canada était de 11,3 %, ce qui est beaucoup plus bas que le taux de chômage aux Pays-Bas.)

Autre caractéristique importante du marché du travail, la rapide croissance, en termes absolus et relatifs, du nombre de personnes qui reçoivent des paiements de transfert. En 1970, ils ne représentaient qu'un tiers de la main-d'oeuvre totale, et en 1983, cette proportion était passée à deux tiers. Cela indique évidemment que les personnes employées doivent supporter un plus lourd fardeau financier pour payer ces avantages sociaux. Le gouvernement s'attend à ce que, en 1984, l'emploi total dans le secteur privé se stabilise et, qu'en 1985, il augmente légèrement tandis qu'on s'attend officiellement à ce que le chômage se stabilise en 1985. Du point de vue officiel, ce sont là des résultats importants. En revanche, les spécialistes indépendants ont laissé entendre que, si les politiques ne changent pas, le chômage augmentera à nouveau à la fin des années 1980.

TABLEAU 3-3 Marché du travail (milliers d'année-personnes)

	1970	1980	1981	1982	1983
Emploi du secteur privé	3 750	3 513	3 425	3 295	3 205
Emploi du secteur public	950	1 294	1 317	1 330	1 330
Total de l'emploi	4 700	4 807	4 742	4 625	4 535
Chômage	45	325	480	655	800
Total de la main-d'oeuvre	4 745	5 132	5 222	5 280	5 335
Bénéficiaires de revenus de transfert (prestations de chômage, pensions d'invalidité, pensions de retraite, bénéficiaires de l'aide sociale, mais sauf les congés de maladie et les allocations versées pour enfants)	1 560	2 401	2 568	2 772	2 960
Bénéficiaires de transferts exprimé en % de l'emploi	33	50	54	60	65

Source : *Miljoenennota 1984*, La Haye, 1983, p. 23.

L'autre aspect négatif de la situation économique actuelle touche les salaires réels (c'est-à-dire les salaires bruts en espèces après avoir déduit les taxes directes et les cotisations à la sécurité sociale, et en tenant compte des changements de prix). En 1983, les salaires réels moyens du secteur privé ont chuté d'environ 3 %; dans le secteur public, la chute a été plus forte, soit environ 5 %. Ce n'est pas la première année que les salaires réels reculent, ils ont baissé entre 1980 et 1983, au total d'environ 9 %. On s'attend à une autre légère baisse en 1984. La diminution de la consommation personnelle a été moins forte que la réduction des salaires réels en raison de l'augmentation du nombre de personnes qui reçoivent des paiements de transfert.

La politique gouvernementale

Ce bref exposé de la situation économique actuelle établit le contexte dans lequel on peut analyser la politique gouvernementale. On entend parfois dire que l'OCDE devrait, dans son ensemble, s'engager dans une politique expansionniste pour mater la récession; ce serait évidemment aux pays qui ont une forte position du compte courant, par exemple les Pays-Bas, de jouer un rôle dominant dans cette expansion. Cette affirmation va tout à fait à l'encontre de l'opinion du gouvernement des Pays-Bas et ne recevra aucun appui à la Haye. Selon le gouvernement hollandais, les problèmes économiques actuels s'expliquent par des problèmes structurels profonds qui ne seront réglés que par l'adoption de mesures à long terme destinées à résoudre ces problèmes structurels. Traiter de ces problèmes par la gestion de la demande à court terme est une erreur profonde. La situation enviable de la balance des paiements ne crée pas de contraintes extérieures pour le gouvernement hollandais. Néanmoins, ce dernier ne poursuit pas une politique expansionniste de type keynésien pour les raisons découlant de son interprétation des facteurs à long terme qui ont créé la situation indésirable actuelle.

La politique gouvernementale a un triple objectif : réduire le déficit du budget, renforcer le secteur privé et favoriser le partage du travail et la modération des revenus. Examinons chacun de ces objectifs.

Les Pays-Bas ont un déficit budgétaire considérable qui va croissant. Comme l'indique le tableau 3-4, les emprunts nets de nature générale du gouvernement hollandais sont maintenant nettement supérieurs à ceux de l'Allemagne, pays dont ils sont assez proches pour toutes les questions de politique économique, et également supérieurs à ceux de l'Amérique du Nord et du Japon. Le gouvernement est extrêmement inquiet de cette situation. Les emprunts nets de nature générale du gouvernement ne sont pas seulement importants, mais ils ont également augmenté très rapidement au cours des dernières années. Entre 1980 et 1983, ils ont presque doublé (de 4,1 % à 8,1 %).

**TABLEAU 3-4 Emprunt net de nature générale du gouvernement :
pays choisis, 1978-1983^a**

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
États-Unis	-0,2	-0,6	1,2	0,9	3,8	3,8
Japon	5,5	4,8	4,5	4,0	4,1	3,4
Allemagne de l'Ouest	2,5	2,7	3,1	3,9	3,5	3,1
Canada	3,1	1,8	2,5	1,1	5,3	5,7
Pays-Bas	3,1	4,0	4,1	5,5	7,4	8,1

Source: *Pays-Bas*, Paris, OCDE, février 1984, p. 54.

Note : a Pourcentage du PIB/PNB nominal, excédent -, déficit +.

Il a été facile de financer ce déficit, car le pays peut compter sur un excédent des épargnes important, un excédent du compte courant et une devise forte. Néanmoins, le gouvernement s'inquiète du déficit, en partie parce qu'il espère stimuler l'investissement du secteur privé et que s'il réussit, il aura un problème à financer le déficit. En outre, le versement des intérêts et le remboursement de la dette nationale sont devenus le poste des dépenses publiques dont la croissance est la plus rapide.

Il y a quelques années, le poste des dépenses publiques qui avait la croissance la plus rapide était les paiements de transfert aux familles; aujourd'hui, c'est le service de la dette. En 1975, le service de la dette (intérêt et remboursement du capital) ne représentait que 5 % des dépenses de l'état; en 1984, on s'attend à ce qu'il soit de 14 % et, on prévoit qu'il atteindra 26 % en 1988. Ces alarmantes perspectives s'expliquent par des taux d'intérêt réels élevés, des taux de croissance faibles, des déficits considérables et croissants et le financement des déficits par des obligations à moyen terme. Le service de la dette menace une augmentation ultérieure des impôts et/ou une réduction des autres types de dépenses publiques.

Comme le gouvernement s'inquiète de cette évolution, la réduction du déficit est devenue un objectif primordial. Il a tenté trois approches :

- Réduire les salaires du secteur public. Le 1^{er} janvier 1984, les salaires nominaux du secteur public ont été réduits de 3 %. Il s'agissait d'une mesure inhabituelle selon les normes des prix de l'OCDE depuis 1945 mais, malgré l'opposition des syndicats du secteur public, la mesure n'a pas seulement été annoncée, elle a été appliquée.
- Réduire les services du secteur public. Par exemple, certaines écoles et certains hôpitaux ont été fermés et le rapport enseignant/élève dans les écoles a été augmenté.
- Réduire les prestations de l'assistance sociale et de l'assurance sociale. Le 1^{er} janvier 1984, le gouvernement procédait à des réductions de ces avantages sociaux; il y aura d'autres réductions le 1^{er} juillet et probablement d'autres encore en 1985.

En résumé, le premier objectif de la politique économique du gouvernement est de réduire le déficit, qui a augmenté chaque année depuis quelque temps. Les plus récentes projections indiquent, qu'en 1984, le déficit sera inférieur à celui de 1983 et le gouvernement est très content de cette prévision bien qu'elle ne se soit pas encore réalisée.

Le deuxième objectif de la politique actuelle comprend un certain nombre de mesures qui, prises ensemble, visent « le renforcement du secteur du marché ». Il s'agit d'un problème sérieux, car l'emploi dans le secteur privé a diminué pendant de nombreuses années aux Pays-Bas. Le gouvernement s'inquiète à juste titre de la situation et souhaite renverser cette tendance. La première mesure qu'il a adoptée, c'est la déréglementation. Cette idée est arrivée aux Pays-Bas en provenance des États-Unis et tout le monde ici la connaît. La deuxième mesure, c'est la réduction de l'impôt sur les sociétés. En 1984, les impôts des sociétés ont été réduits de 48 à 43 % et d'autres réductions sont encore possibles. Le gouvernement a également adopté une autre méthode qui est décrite par des économistes comme « l'introduction d'une plus grande flexibilité sur le marché du travail ». Le gouvernement envisage de rendre les procédures de licenciement plus flexibles, ou, pour exprimer la même politique en des mots différents, réduire la sécurité d'emploi des travailleurs. (Mis à part certaines exceptions bien définies, depuis 1945, il est illégal aux Pays-Bas de licencier quelqu'un sans l'approbation préalable de la bourse du travail locale.) Le salaire minimum des jeunes a été diminué de même que celui des adultes. D'autres mesures sont à l'étude. La dernière méthode de renforcement du secteur privé consiste à verser aux entreprises des subventions d'investissement. Pendant un certain nombre d'années, l'investissement privé a été fortement subventionné. Un certain nombre d'économistes estiment qu'il s'agit d'une étrange politique adoptée pour un pays qui a de graves problèmes de chômage et de fiscalité. Cependant, le gouvernement estime que cette politique est nécessaire parce que les profits sont faibles et l'investissement indispensable à la viabilité future de l'économie.

Le troisième objectif de la politique gouvernementale actuelle est le partage du travail et la modération des revenus. Aux Pays-Bas, ces mesures sont étroitement reliées, une situation qui demande des explications.

Le partage du travail reçoit l'appui des syndicats pour des raisons syndicales classiques. Ils estiment qu'il y a une quantité fixe de travail et, par conséquent, la justice sociale demande qu'il soit partagé entre autant de personnes que possible. Les syndicats hollandais, contrairement aux syndicats allemands, admettent que si les coûts de la main-d'oeuvre augmentent dans une petite économie ouverte comme les Pays-Bas, il y aura une réduction de la demande totale de main-d'oeuvre. Par conséquent, ils sont prêts à payer pour une réduction des heures de travail en diminuant les salaires à un niveau inférieur à ce qu'ils auraient autrement accepté.

À la fin de 1982, les organisations syndicales centrales et les organisations patronales centrales ont conclu une entente nationale; les syndicats ont troqué le système actuel d'indexation automatique bi-annuelle des salaires au coût de la vie contre une réduction de la semaine normale de travail de 5 % sur deux ans. Le patronat organisé a accepté cette entente en partie pour ralentir la croissance du chômage et en partie pour contrôler les salaires. L'indexation a longtemps été impopulaire chez les employeurs, mais ils étaient trop faibles pour l'abolir. Ils ne l'ont tenté qu'une seule fois à la fin de 1970, mais leur tentative a été contrée par les syndicats après une série de grèves bien organisées. En 1982, les syndicats étaient prêts à abandonner l'indexation régulière et automatique des salaires en échange de la réduction du temps de travail.

En 1982, on a convenu une réduction générale de 5 % du temps de travail pour 1983–1984. L'application de cette entente était laissée à d'autres négociations, d'abord à l'échelon du secteur puis au niveau de l'entreprise. En général, les employés ont eu droit à une journée ou une demie journée de congé. Ce plan présente des avantages aux syndicalistes, qui espèrent partager le volume total de travail entre plus de personnes et ainsi réduire le chômage, et aux entreprises, qui voient l'occasion de garder le contrôle des salaires. Le partage du travail, pris comme un moyen de combattre le chômage n'est pas une politique exclusivement hollandaise. Elle est appuyée par l'ensemble de la CEE, à l'exception du Royaume-Uni.

Comment peut-on évaluer la situation économique actuelle? Les résultats dépendent du point de vue où l'on se place. Si on examine la situation d'un point de vue officiel, la situation dans son ensemble est positive. Les choses vont mal, mais elles s'améliorent. Cependant, il y a deux problèmes possibles à court terme. Le premier, une explosion possible des salaires qui serait amorcée dans le secteur de l'exportation. En raison du contrôle des salaires intérieurs au cours des quelques dernières années et de la reprise de l'économie mondiale, le secteur de l'exportation va bien actuellement. Un certain nombre d'entreprises d'exportation sont très rentables. Il y a donc un risque d'explosion des salaires dans le secteur des exportations et, selon le modèle scandinave d'inflation, de propagation à l'ensemble de l'économie. Cette éventualité anéantirait les effets bénéfiques réalisés par la modération salariale depuis un certain nombre d'années. L'autre problème possible à court terme touche l'économie internationale. On ne sait pas encore si le redressement amorcé aux États-Unis se poursuivra indéfiniment. En outre, il est toujours possible qu'il y ait une déflation internationale de la dette provoquée par une cessation de paiement d'un pays important. Des événements fâcheux survenant dans l'économie mondiale se repercuteraient immédiatement sur les Pays-Bas. Il y a également la possibilité qu'un problème à moyen terme apparaisse. On s'attend à ce que la

prochaine récession ait lieu en 1986 et que le chômage atteigne alors des niveaux très élevés. Si c'est le cas, l'aptitude du gouvernement à poursuivre dans la voie actuelle sera mise à rude épreuve.

Si on examine la situation du point de vue des travailleurs, la situation actuelle est alors très fâcheuse. Réduire la durée de l'année de travail en l'accompagnant de réductions proportionnelles des salaires réels, signifie une baisse du niveau de vie des ménages et un taux de participation inchangé. Tenter d'exporter le chômage en acceptant des réductions des salaires réels signifie également une réduction du niveau de vie des ménages et un taux de participation inchangé. Si on adopte le point de vue des bénéficiaires des paiements de transfert, la situation n'est pas reluisante non plus. Ces versements ont déjà été réduits par les gouvernements pour des raisons de politique et on s'attend à d'autres diminutions.

Pour ce qui est de l'avenir de l'économie hollandaise, il dépendra en grande partie de l'évolution de l'économie des autres pays de l'OCDE et du reste de la Communauté européenne en particulier. Les Pays-Bas ont une petite économie ouverte. Le gouvernement estime qu'il doit équilibrer la structure de l'économie de façon à pouvoir s'adapter à l'évolution du monde extérieur. Cela signifie que s'il y a une récession dans le monde extérieur, il y aura automatiquement une récession aux Pays-Bas et vice versa.

Les leçons à tirer

Quelles sont les leçons de politique économique générale qu'on puisse tirer de l'expérience macro-économique hollandaise? Je pense qu'il y en a huit.

La première est qu'il y a vraiment une « crise de l'État providence² ». Il ne s'agit pas d'une invention d'un gouvernement ou d'un économiste conservateur : c'est un phénomène réel. L'économie politique de l'état providence a été sérieusement ébranlée par le multiplicateur négatif du budget équilibré, qu'on appelle parfois l'effet Haavelmo inversé (Knoester, 1983). Dans un article bien connu, Haavelmo (1945) a prétendu que le multiplicateur du budget équilibré est positif. Ainsi, une augmentation des dépenses gouvernementales, financée par une augmentation des impôts, augmentera le revenu national. Cette proposition a joué un rôle important dans la théorie de l'état providence. À l'origine, il s'agissait d'un résultat surprenant et radical, cette proposition semblait si évidente à toute une génération d'économistes qu'il n'était plus la peine de la démontrer. Émettant des commentaires sur les « *reaganomics* », Cornwall (1983, p. 220) a simplement supposé que la réduction des dépenses et des impôts d'une somme correspondante ne peut accroître la production parce que « le théorème du multiplicateur du budget équilibré nous apprend qu'en réduisant les impôts et les

dépenses gouvernementales d'une somme correspondante, le PNB chute dans une proportion équivalente à la réduction budgétaire, mais le revenu disponible demeure inchangé ».

La possibilité que le multiplicateur du budget équilibré puisse être négatif a été examinée avec soin pour la première fois aux Pays-Bas au milieu des années 1970. Cette discussion a été provoquée par le fait que le recours, après le premier choc pétrolier, à des techniques keynésiennes de la gestion de la demande n'a pas donné les résultats escomptés. Une évaluation récente de la valeur du multiplicateur négatif de budget équilibré de divers pays (Knoester, 1983) laisse supposer que, après cinq années, une augmentation des dépenses publiques de 1 % du PIB financée par une augmentation simultanée des impôts directs ou des contributions à la sécurité sociale réduit la production de 2 % en Allemagne, 3 % aux Pays-Bas, 1 % au Royaume-Uni et 2 % aux États-Unis.

L'élément essentiel qui rend négatif le multiplicateur de budget équilibré, c'est la répercussion des augmentations des impôts directs ou des cotisations à la sécurité sociale sur les profits et les prix. Les entreprises commerciales subissent les prix (par exemple la cause de la concurrence internationale), cette répercussion érode alors la rentabilité et par conséquent l'emploi et l'investissement. Si, en revanche, on estime que les entreprises décident des prix (par exemple en raison de la majoration des prix), cette répercussion réduit alors les exportations et augmentent les importations. D'une façon ou d'une autre, ou suite à une combinaison des deux, la répercussion réduit la production. On estime que le phénomène de la répercussion est provoqué par la réaction des syndicats à la hausse des impôts ou des cotisations.

Le fait que le multiplicateur de budget équilibré puisse être négatif est une constatation empirique neutre qui peut s'intégrer à une grande variété de structures théoriques. Par exemple, Rowthorn (1977) l'a adapté à un modèle marxiste d'inflation. De même, on peut facilement l'adapter à l'économie de l'offre. On peut ainsi remplacer la courbe sommaire de Laffer par une structure théorique et empirique plus solide tout en ne modifiant pas les conclusions politiques.

En outre, on peut déduire différentes conséquences politiques du multiplicateur négatif de budget équilibré. Pour des partisans de Thatcher et de Reagan, la conclusion qui s'impose est que lorsque le multiplicateur de budget équilibré est négatif, une politique économique expansionniste exige une réduction équilibrée des dépenses gouvernementales et des impôts. Pour un social démocrate hollandais, en revanche, il est évident que si une augmentation des paiements de transfert est nécessaire pour assurer une justice sociale, il faut donc que les syndicats acceptent de réduire les salaires réels et ne pas tenter de transmettre le fardeau de la hausse des impôts ou des cotisations à la sécurité sociale aux employeurs (étant donné que ce geste ne fera qu'augmenter le chômage et réduire la production).

Il y a un autre aspect économique intéressant et important de la crise de l'état providence, et c'est le taux de profit. Dans la pensée keynésienne, ce sont les salaires réels qui sont le résidu du système économique. Par exemple, si à la suite d'un vigoureux redressement, l'investissement augmente jusqu'à qu'on obtienne le plein emploi, les prix augmenteront donc relativement aux salaires de façon à engendrer les profits nécessaires. À partir de la fin des années 1960, il est devenu de plus en plus évident dans les pays de l'OCDE que ce mécanisme ne pouvait être fiable. Aux Pays-Bas, à partir de la fin des années 1960, ce sont les profits et non les salaires qui sont devenus l'élément résiduel de l'économie. Les augmentations d'impôts ou des cotisations des employés à la sécurité sociale étaient transmises par les syndicats aux employeurs. Ces derniers ont réagi à l'augmentation des coûts de la main-d'oeuvre et à la baisse de leurs profits en fermant des usines au pays et en transportant la production dans des pays où la main-d'oeuvre était bon marché. Dans ces cas, les programmes de l'état providence, destinés à améliorer la situation des groupes défavorisés, ne font en fait que l'empirer. En alourdissant le fardeau des employés, qui le passaient aux employeurs, qui réagissaient en réduisant l'emploi au pays et en transportant la production à l'étranger, le niveau de l'emploi intérieur a été réduit au dépens de groupes vulnérables et socialement marginaux. Dans ces circonstances, les programmes visant l'accroissement de l'emploi dans le secteur privé doivent d'abord réduire le fardeau des impôts, les cotisations à la sécurité sociale et les autres fardeaux pesant sur les employés et les employeurs.

L'état providence est la source d'un autre problème économique : à long terme il peut devenir un déstabilisateur intégré. À court terme, l'état providence est un stabilisateur intégré. Lorsque le cycle commercial amène un ralentissement économique, ce recul est moins sensible qu'il le serait parce que les programmes d'assistance sociale injectent de l'argent dans l'économie. Cependant, à long terme, la situation est différente. Le régime d'assistance sociale peut empêcher la stabilisation de l'emploi sinon son accroissement. Ce phénomène s'explique par son effet sur l'offre qui fait augmenter les coûts et réduire les profits et, par conséquent, diminuer l'emploi et la production. Lorsque le chômage augmente, le fardeau des impôts et des cotisations à la sécurité sociale nécessaire pour financer l'accroissement des prestations de chômage et de bien-être social augmente également. Cette augmentation des coûts ferait même disparaître des postes. Les entreprises qui subissent les prix (en raison de la concurrence internationale) voient leur marge bénéficiaire fondre ou font faillites. Les entreprises qui fixent les prix selon leurs coûts réels perdent leurs marchés outre-mer et intérieurs aux mains de la concurrence étrangère. Les entreprises transportent l'activité économique vers des pays où les coûts de la main-d'oeuvre sont plus faibles et les marges bénéficiaires plus élevées. Les entreprises

cherchent à économiser sur la main-d'oeuvre, préférant des biens en capitaux relativement économiques à de la main-d'oeuvre coûteuse. La hausse du chômage provoquée par la réaction des entreprises à l'augmentation des coûts amène un accroissement des impôts et des cotisations à la sécurité sociale pour financer la majoration des prestations de chômage et de bien-être social. La hausse des impôts de ces cotisations amène une montée du chômage et ainsi de suite, c'est un cercle vicieux. Cet effet déstabilisateur intégré est amplifié aux Pays-Bas par le fait que l'état providence est financé par les impôts sur les salaires qui pèsent le plus lourdement sur les entreprises du secteur privé employant beaucoup de main-d'oeuvre. Naturellement, cet effet déstabilisateur intégré sera plus fort dans une petite économie où le niveau des prix est déterminé par la concurrence étrangère et les autorités poursuivent avec succès une politique rigoureuse de taux de change des devises.

Il y a un grand nombre d'autres problèmes provoqués par le haut niveau des impôts et des cotisations à la sécurité sociale. Par exemple, il y a une énorme différence entre les augmentations du salaire net versé aux employés et le coût brut de ces augmentations absorbé par les employeurs. Aux Pays-Bas, aujourd'hui, pour accorder à un travailleur à revenu moyen une augmentation nette de 100£, un employeur doit déboursier 250£. Le 150£ de différence sert à payer les impôts et les cotisations à la sécurité sociale. Les employeurs en viennent donc à considérer les augmentations salariales comme des augmentations volontaires d'impôts. Les augmentations salariales sont évidemment nécessaires et souhaitables si les employeurs veulent motiver leur personnel et remonter leur moral. La baisse de l'efficacité des organisations syndicales résultant de la méfiance naturelle des employeurs à l'égard de l'imposition volontaire est un problème sérieux. Elle mine l'efficacité des organisations et suscite à la fois la généralisation des échappatoires fiscaux (bénéfices marginaux, dépenses, et ainsi de suite). Pour les particuliers à salaire élevé (le taux d'imposition maximum sur le revenu gagné est de 72 %), l'actuel système fiscal ne sert qu'à stimuler la spéculation (il y a une taxe sur la richesse mais pas de taxe sur les gains en capitaux), les échappatoires fiscaux et l'évasion fiscale. L'énorme différence existant entre le salaire net reçu par les employés et les coûts de la main-d'oeuvre que devront absorber les employeurs a également créé un important secteur au noir (ou économie souterraine). Par exemple, il est généralement admis qu'environ 6 % de l'activité économique d'Amsterdam se fait au noir. Ceux qui ont appuyé la législation de l'état providence n'ont jamais eu l'intention de miner l'efficacité des organisations et de créer un prolétariat non protégé par la loi, mais c'est ce qui se produit. L'échappatoire et l'évasion fiscales sont des activités florissantes aux Pays-Bas tandis que le niveau de l'emploi dans le secteur du marché légal est en baisse depuis plus d'une décennie. En général, pendant l'âge d'or de l'état providence (les années 1970), l'interface avec

le gouvernement, c'est-à-dire une bonne compréhension des régimes fiscaux, de sécurité sociale, de subventions, de réglementation et de politique, comptait plus pour le résultat financier de l'entreprise que tout autre aspect. Cette évolution était dangereuse pour l'avenir de l'économie car elle détournait la gestion de l'innovation technique et des besoins des consommateurs. Par conséquent, le gouvernement actuel souligne la nécessité de la rentabilité, de la déréglementation et de la réduction de l'impôt sur les sociétés. De même, pour toute famille, l'aptitude à manipuler le régime fiscal et de sécurité sociale avait plus d'effet sur leur revenu net que de travailler plus, plus fort ou mieux. Cette situation a également des effets négatifs sur l'économie.

La deuxième leçon qu'on peut tirer de l'expérience hollandaise est que le modèle harmonieux de la société favorise une inflation faible mais n'assure pas le plein emploi. Certains auteurs ont laissé entendre que le modèle harmonieux favorise une inflation faible et le plein emploi. Il aide certainement à atteindre une inflation faible, mais il n'assure pas le plein emploi.

La troisième leçon, c'est que le conservatisme pré-keynésien dans la politique monétaire, fiscale et du taux de change, comme celle qui est présentement en vigueur aux Pays-Bas, ne garantit en rien une croissance régulière et le plein emploi. Ces politiques sont maintenant appliquées, mais on n'a pas encore vu apparaître une croissance régulière ni le plein emploi.

La quatrième leçon, c'est qu'une économie capitaliste moderne peut survivre à de hauts niveaux de chômage sans conséquences politiques graves. Le gouvernement hollandais a failli tomber cette année, mais c'était pour des raisons tout à fait étrangères à la politique économique intérieure (installation des missiles américains). Il est vrai qu'il y a présentement un parti raciste aux Pays-Bas qui cherche à expulser les étrangers et qui est représenté à l'échelon local et au parlement national. Sa représentation au parlement peut très bien augmenter à l'avenir. Néanmoins, c'est pour le moment un phénomène marginal qui devrait le demeurer.

La cinquième leçon, c'est que les petits pays dépendent des facteurs extérieurs. Il est évident que, dans le cas des Pays-Bas, la prospérité générale du pays dépend d'abord de facteurs extérieurs. Le pays ne peut prospérer que si les pays avec lesquels il commerce prospèrent également.

La sixième leçon, c'est qu'il y a d'énormes fossés entre l'idéologie et la réalité. Prenons par exemple le redressement économique actuel des Pays-Bas. Les ministres prétendent que ce redressement peut être imputé à la réussite de leurs politiques. Les critiques ont tendance à prétendre que ce sont les politiques keynésiennes adoptées aux États-Unis et l'évolution normale du cycle commercial qui en sont les principales explications.

La septième leçon, c'est que le partage du travail avec des coûts de main-d'oeuvre constants est possible. Sous certaines conditions, les travailleurs sont préparés à échanger une partie de leurs revenus pour des loisirs et à afficher leur solidarité avec les chômeurs.

Ma dernière leçon, c'est qu'un mouvement syndical centralisé, comme celui qui existe aux Pays-Bas, fait une énorme différence dans l'éventail des politiques réalisables par un pays. Le partage du travail et la baisse de l'inflation, par exemple, sont étroitement reliés au fait qu'il y a un mouvement syndical centralisé ayant une perspective nationale et s'intéressant au sort des chômeurs.

Conclusion

Aux États-Unis, l'économie de l'offre, combinée à une politique fiscale keynésienne, et une politique monétaire obligée de préserver la solvabilité des institutions financières et des débiteurs étrangers a amené une relance vigoureuse de l'économie. Ce qui est maintenant mis à l'essai aux Pays-Bas, c'est la capacité de l'économie de l'offre, associée à une orthodoxie pré-keynésienne dans la politique fiscale, monétaire et du taux de change, à générer la croissance dans une petite économie ouverte qui est également un état providence et dont les marchés sont concentrés et très réglementés. Jusqu'à présent, les résultats sont mitigés. En termes de niveau de vie, l'expérience des années 1980 a été difficile, mais non catastrophique (contrairement à la Pologne ou au Mexique des dernières années ou à de nombreux pays pendant la grande dépression). En termes de chômage, la situation est sombre. Par ailleurs, pour les entreprises évoluant sur le marché international et ayant une bonne position sur le marché, les perspectives sont assez bonnes. L'inflation est faible, la pression des salaires intérieurs très faible, les coûts par rapport aux coûts à l'étranger ont diminué et diminuent toujours; il y a une abondance de main-d'oeuvre qualifiée et hautement qualifiée; l'infrastructure est disponible. Le commerce international et le progrès technique créent des occasions d'investissement, les services publics fonctionnent efficacement et le gouvernement est sympathique aux entreprises. Le résultat dépendra de la réaction du secteur privé aux occasions qui s'offrent et aux facteurs extérieurs.

Notes

Cet exposé a été présenté dans le cadre du symposium « Enseignements des expériences macro-économiques récentes de l'Europe et de l'Australie » organisé par la section de recherche macro-économique de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, à Ottawa, les 8 et 9 juin 1984.

1. *De Nederlandsche Bank N.V. Jaarverslag 1983*, décembre 1984, p. 13.
2. Voir, par exemple, *The Welfare State in Crisis*, Paris, OCDE, 1981. Voir également, Ellman (1984).

Bibliographie

- Cornwall, J. *The Conditions for Economic Recovery*, New York, M.E. Sharpe, 1983.
- Ellman, M. « The Crisis of the Welfare State — the Dutch Experience » dans K. Boulding (édit.), *The Economics of Human Betterment*, London, MacMillan, 1984.
- Haavelmo, T. « Multiplier Effects of a Balanced Budget », *Econometrica*, vol. 13, 1945, p. 311–318.
- Knoester, A. « Stagnation and the Inverted Haavelmo Effect: Some International Evidence », *De Economist*, vol. 131, n° 4, 1983.
- Rowthorn, R. « Conflict, Inflation and Money », *Cambridge Journal of Economics*, vol. 1, n° 3, 1977.



La croissance économique en Suède

ULF JAKOBSSON

Pour l'économie suédoise, les années 1970 et le début des années 1980 représentent une période de croissance lente et de déséquilibres structurels de plus en plus marqués. Les problèmes suédois trouvent une grande partie de leur source dans la conjoncture internationale. Sur le plan qualitatif, on retrouve les problèmes suédois dans la plupart des pays industrialisés. Dans certains domaines, en particulier dans le domaine de la croissance industrielle et du PIB, la performance de la Suède est sensiblement moins bonne que, par exemple, la moyenne des pays de l'OCDE. En revanche, la performance est meilleure que la moyenne dans le domaine de l'emploi. La situation favorable de l'emploi peut être largement attribuée à une stratégie qui visait à éviter les problèmes de la récession internationale en augmentant les dépenses publiques. Dans les années 1970, la Suède a enregistré une croissance record de l'emploi dans le secteur public qui s'est avérée unique sur la scène internationale. Cette stratégie a eu comme effets très visibles la croissance rapide des dépenses et des déficits du secteur public et un déficit considérable de la balance des paiements accompagné d'une baisse des investissements.

La section suivante de cet article, « Quelques indicateurs du rendement économique global », donne un aperçu général de l'évolution de l'économie suédoise au cours des deux dernières décennies. On constate par exemple que même si l'investissement industriel a stagné, on ne peut lui imputer qu'une petite fraction de la baisse de productivité. Les perturbations macro-économiques de l'économie suédoise sont à l'évidence très fortes. Cependant, on retrouve au cœur des problèmes une rigidité de plus en plus grande et une incapacité d'adaptation à un milieu en évolution. Il est évidemment très difficile de quantifier des

concepts comme le manque de flexibilité et une rigidité croissance et il est encore plus difficile, sinon impossible, d'en quantifier les effets sur la performance économique globale.

Il est possible toutefois d'observer, dans d'importants secteurs de l'économie et de la politique économique, des différences sensibles entre les années 1950 et 1960 d'une part et les années 1970 d'autre part. Nous nous pencherons sur trois. La section « Le déclin du modèle suédois » examine la détermination des salaires et la flexibilité du marché du travail. La section « L'adaptation à un milieu changeant » traite des adaptations nécessaires dans les années 1970. On y démontre que, dans la plupart des domaines, l'adaptation de l'économie suédoise s'est faite dans la mauvaise direction. Cette évolution s'explique notamment par une politique gouvernementale de subventions et de transferts aux secteurs mous. La section « La croissance des dépenses publiques » traite des dépenses et du financement du secteur public. En 1970, les dépenses du secteur public équivalaient à 45 % du PIB. En 1982, la proportion atteignait près de 70 %. Cette augmentation a été financée par l'accroissement du rapport des impôts et par une croissance rapide des emprunts publics.

Les changements intervenus entre les années 1960 et 1970 dans ces trois secteurs de l'économie ont tous contribué à un ralentissement de la croissance et à un mauvais fonctionnement de l'économie. Toutefois, il n'est pas facile de quantifier les effets de ces changements sur la performance économique globale. Par ailleurs, on peut fortement présumer que les changements survenus dans les secteurs indiqués expliquent en grande partie la dégradation marquée de la croissance et du rendement économique de l'économie suédoise dans les années 1970.

Pour échapper au déséquilibre actuel, il est probablement nécessaire de modifier les politiques économiques dans tous les secteurs mentionnés. Au cours des quelques dernières années, certains éléments des politiques ont été changés et la position concurrentielle de l'industrie suédoise s'est améliorée. Ces résultats ont été obtenus par des dévaluations et non par des adaptations internes. Depuis 1980, il y a un ralentissement de la croissance des dépenses du secteur public et on prévoit en 1984 une croissance zéro. On a graduellement éliminé un grand nombre des subventions industrielles. Ces changements seront-ils suffisants pour revenir à une croissance non inflationniste? C'est ce qu'on examinera dans la dernière section intitulée « Politiques actuelles et perspectives ».

Quelques indicateurs du rendement économique global

Production et emploi

Dans les années 1970, on a vu une chute spectaculaire de la croissance économique en Suède. Dans les années 1950, la croissance annuelle

moyenne du PIB s'établissait à 3,5 %. Dans les années 1960, le taux de croissance moyen a grimpé à 4,5 % par année, mais dans les années 1970, ce taux a reculé à 1,75 % par année. Le tableau 4-1 donne le détail de ce revirement.

TABLEAU 4-1 Production, emploi et productivité, 1965-1982
(variation annuelle en volume, pourcentage)

	Production	Emploi ^a	Productivité
Industrie			
1965-1970	5,1	-1,8	7,0
1970-1974	3,5	-1,8	5,3
1974-1981	-1,0	-2,6	1,6
1980-1983	-0,1	-3,1	3,0
Autres secteurs privés			
1965-1970	2,5	-1,4	4,0
1970-1974	2,7	-2,1	5,0
1974-1981	1,6	-0,4	2,0
1980-1983	0,8	-1,0	1,8
Secteur public			
1965-1970	6,1	6,1	0,0
1970-1974	3,5	3,5	-0,1
1974-1981	3,7	3,4	0,3
1980-1983	1,8	1,6	0,2
Total — économie			
1965-1970	3,8	-0,5	4,3
1970-1974	3,1	-1,0	4,1
1974-1981	1,1	-0,4	1,6
1980-1983	0,7	0,3	0,4

Source : Comptes nationaux de Suède.

Note : a En heures.

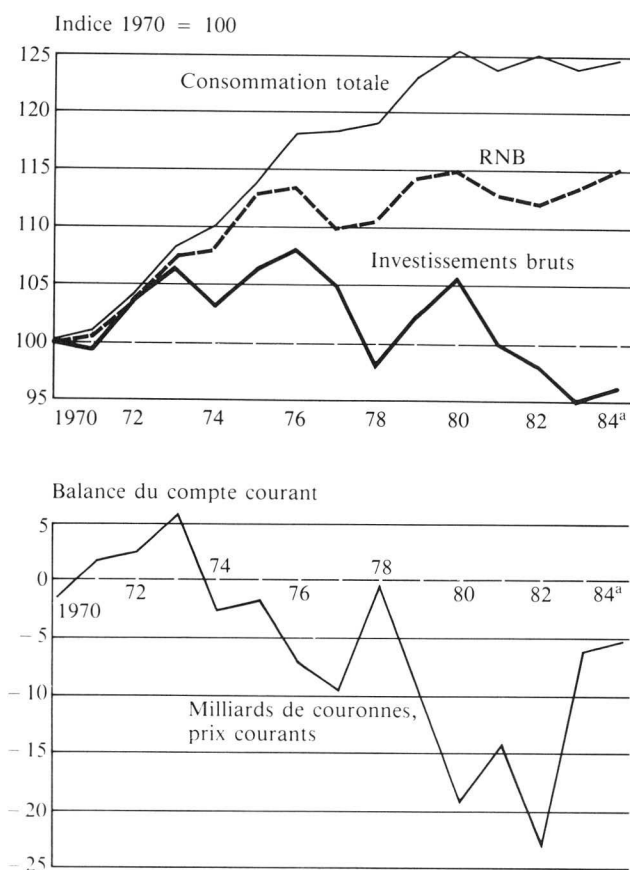
En fait, le point tournant s'est produit en 1973-1974. La baisse de la production et de la productivité s'est fait plus sentir dans le secteur industriel. Après 1974, ce secteur a connu un recul réel de la production accompagné d'une productivité très faible. On a également assisté à un certain recul de la croissance de la production et de la productivité dans d'autres secteurs de l'entreprise privée bien que ce recul a été beaucoup moins spectaculaire dans le secteur industriel. Dans le secteur public, on a assisté à une diminution de la croissance après qu'elle ait eu atteint un taux extrêmement élevé de 6,1 % dans la deuxième moitié des années 1960. Cependant, la croissance et l'emploi ont continué d'augmenter d'environ 3,5 % par année dans ce secteur.

L'utilisation des ressources

La faible croissance de la production dans les années 1970 ne s'est pas accompagnée d'une évolution parallèle de la consommation intérieure.

La tentative du gouvernement de contourner la récession internationale des années 1970 a amené un maintien de la croissance de la consommation, en particulier de la consommation publique qui a grimpé de 3,5 % par année pendant la décennie. La consommation privée est demeurée stable dans la dernière partie de la décennie. Par ailleurs, il s'est creusé un écart entre la croissance de la consommation totale et le revenu national et cet écart est toujours important. La figure 4-1 présente l'évolution de la consommation totale par rapport à celle du revenu national brut (RNB) dans les années 1970. Cet écart représente un déséquilibre fondamental de l'économie suédoise. Il s'est produit en même temps que la baisse des investissements et la croissance du déficit du compte courant.

FIGURE 4-1 RNB, consommation totale et investissements (prix de 1980) et solde du compte courant (prix courants)



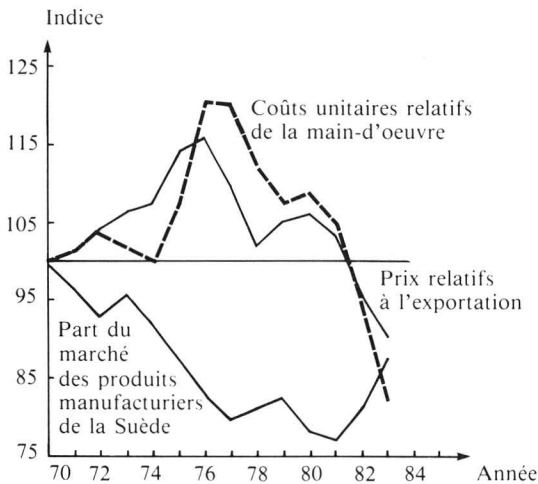
Source : Comptes nationaux.
^a Précisions.

La position concurrentielle et la performance des exportations

La Suède est une petite économie ouverte. Par conséquent, la position concurrentielle de son industrie et sa performance à l'exportation revêtent une grande importance pour l'ensemble de l'économie. Au milieu des années 1970, la position concurrentielle de l'industrie suédoise s'est grandement affaiblie en raison des fortes augmentations des coûts des salaires, accompagnée d'une appréciation effective de la couronne suédoise. Les coûts se sont par la suite normalisés, suite à des dévaluations successives et à une évolution plus modeste des coûts reliés aux salaires.

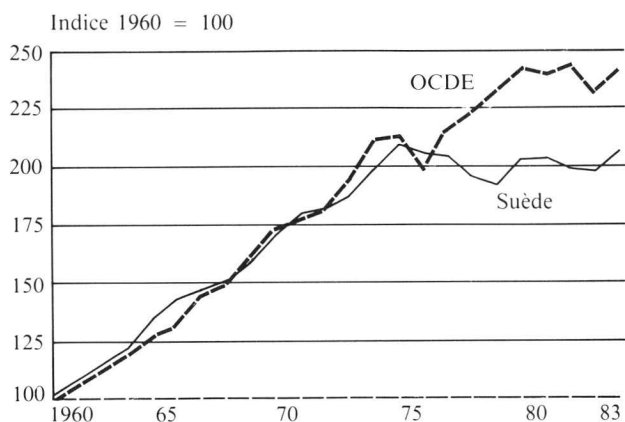
La figure 4-2 illustre l'évolution de la compétitivité des coûts dans les années 1970 et indique également celle de la part de la Suède par rapport au marché de l'OCDE pour les produits manufacturés. Tandis que l'augmentation des coûts relatifs de la Suède au milieu des années 1970 a provoqué un recul marqué des parts du marché, la normalisation de ces coûts survenue ultérieurement n'a pas eu pour effet d'augmenter ces parts du marché d'autant. Au contraire, il semble y avoir eu une tendance à la baisse des parts suédoises des marchés d'exportation. La figure 4-2 établit ce recul à 15 % de 1970 à 1981. Si on prend en considération l'ensemble du marché mondial, la baisse totale s'établit à 20 %. Cette évolution coïncide avec un rendement plus faible de l'industrie suédoise que l'ensemble des pays de l'OCDE. La figure 4-3 donne un indice de la production industrielle suédoise pendant la période 1970-1982 comparativement à un indice de la production industrielle moyenne des pays de l'OCDE pendant la même période.

FIGURE 4-2 Compétitivité des coûts et part du marché de l'OCDE de la Suède, 1970-1983



Source : Confédération des employeurs suédois et FMI.

FIGURE 4-3 Production industrielle en Suède et dans les pays de l'OCDE 1960-1973



Inflation et chômage

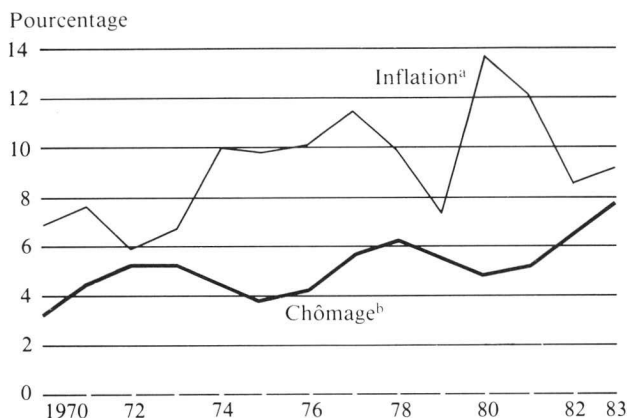
Comme dans la plupart des pays pendant les années 1970, l'inflation en Suède a affiché une tendance à la hausse. Le taux d'inflation évolue selon un modèle cyclique où chaque pointe et chaque creux sont respectivement plus élevés que les précédents. En 1980, la dernière poussée inflationniste a atteint 14 %. Pendant les années 1970, le taux d'inflation en Suède s'est maintenu assez près de la moyenne de l'OCDE. Actuellement, toutefois, il y a divergence : tandis que le taux d'inflation moyen de l'OCDE est à la baisse, l'inflation en Suède continue à augmenter.

La situation de l'emploi s'est dégradée de la même façon pendant les années 1970. Cependant, dans ce cas, le rendement de la Suède est nettement supérieur à la moyenne de l'OCDE. Alors que le taux de chômage moyen de l'OCDE est d'environ 10 %, en Suède, le taux de chômage officiel est d'environ 3,5 %. Il est à noter qu'il y a un grand nombre de personnes bénéficiant de secours ou d'autres types de mesures du marché du travail, représentant actuellement un autre 4 % de la main-d'oeuvre. La figure 4-4 donne un aperçu général de l'inflation et du chômage en Suède depuis 1970.

Le déclin du modèle suédois

Rétrospectivement, on peut dire que l'économie suédoise fonctionnait très bien dans les années 1950 et 1960. Les développements étaient soutenus par une forte croissance des investissements et par des changements structurels rapides; la Suède tirait profit de ces occasions de spécialisation internationale.

FIGURE 4-4 Chômage et inflation, 1970-1983



Source : Bureau national central des statistiques et Bureau national du marché du travail.

Notes : a IPC.

b Chômeurs officiels et personnes ayant droit à un soutien du marché du travail.

La croissance rapide de la productivité s'expliquait en grande partie par la très grande aptitude d'adaptation structurelle de la Suède au cours des années d'après-guerre¹. Sa politique économique et sa politique du marché du travail favorisaient également le développement et il s'était établi un large consensus entre les syndicats, les employeurs et le gouvernement sur la stratégie de base. La fin des années 1950 et la plus grande partie des années 1960 peuvent être décrites comme « l'âge d'or du modèle suédois ».

À cette époque, le syndicat des cols bleus, le LO, ainsi que la Confédération des employeurs suédois (SAF), dominaient totalement le marché. Le LO admettait l'importance de la compétitivité internationale des coûts et d'une aptitude positive à l'égard de la mobilité et du changement. Cependant, le syndicat avait comme principe important de politique salariale l'égalité et la solidarité² destinées à assurer un salaire égal pour un travail égal indépendamment de l'entreprise, du secteur ou de la région.

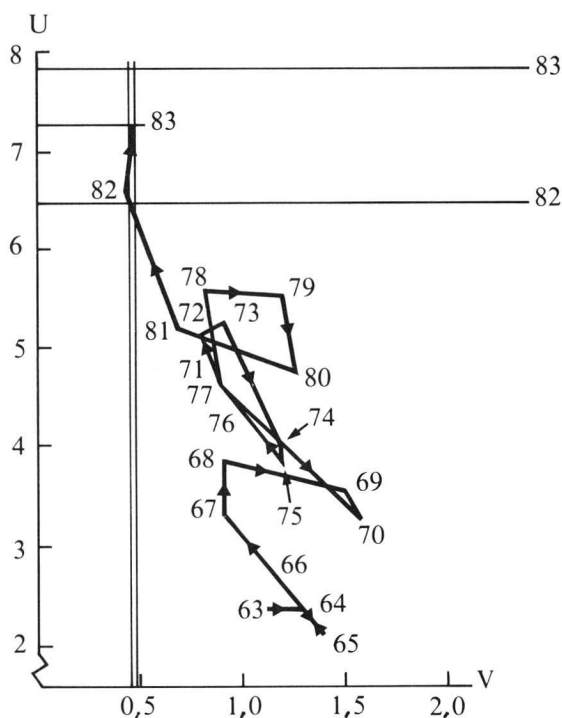
Le mécanisme d'établissement des salaires suédois est étroitement relié au modèle d'inflation scandinave, qu'on appelle EFO³. Les augmentations salariales, ou la marge des augmentations salariales, dans les secteurs exposés sont déterminées par la croissance de la productivité et les augmentations de prix déterminés à l'échelon international. Dans les secteurs protégés, les salaires sont déterminés en fonction des prin-

cipaux secteurs exposés de l'économie et les prix sont déterminés par une marge sur les coûts unitaires de la main-d'oeuvre. Cette méthode sous-entend, selon certaines hypothèses, une répartition fonctionnelle inchangée des revenus. Parmi les hypothèses précises qui sous-tendent le modèle, la plus importante est peut-être le niveau de profit suffisant pour générer de hauts niveaux d'investissement. En outre, pour préserver le plein emploi et une position extérieure équilibrée, le modèle, de la même façon que la politique salariale solidaire, suppose un haut degré de mobilité du capital et de la main-d'oeuvre et un haut taux d'expansion dans les secteurs exposés à forte productivité⁴.

Un certain nombre d'événements survenus au début des années 1970 ont rendu le cadre moins convenable. L'évolution des salaires entre 1974 et 1976 s'est éloignée des sentiers battus du modèle, car l'entente n'a pas prévu un renversement des prix internationaux et le secteur public est devenu de plus en plus un chef de file dans le domaine salarial. La baisse de la mobilité de la main-d'oeuvre et la rigidité du système renforcé par les politiques industrielles défensives ont laissé supposer que le modèle était devenu dépassé pour orienter la politique salariale. Finalement, la récession internationale, et le ralentissement de la croissance qui s'en est suivi, ont mis fin à la rapide expansion de la production et des gains de productivité des secteurs exposés, limitant ainsi la capacité du secteur privé à absorber les employés mis à pied par les entreprises non concurrentielles. Même si le modèle est devenu dépassé, la politique salariale solidaire a été maintenue tout au long des années 1970. Le processus a rendu la structure salariale de moins en moins adaptée à la structure du reste de l'économie.

Cette situation a provoqué plusieurs résultats visibles. Les entreprises ont eu de plus en plus de mal à recruter des travailleurs qualifiés, même lorsqu'il y avait un ralentissement excessif de l'économie. Les secteurs mous de l'industrie suédoise ont reçu de plus en plus de subventions. Lorsque la structure salariale est rigide et qu'on résiste à la fermeture d'entreprises, les subventions deviennent alors une nécessité politique. On constate beaucoup de preuves d'une baisse continue de la flexibilité du marché du travail. On en trouve une indication claire relativement indépendante de l'activité économique dans la figure 4-5 qui met en rapport le nombre de personnes qui sont en chômage, ou qui bénéficient de mesures de la politique du marché du travail, avec le nombre total de postes vacants sur ce marché. Ce tableau démontre qu'un nombre donné de postes vacants en est venu à être associé à un nombre plus important de personnes qui sont disponibles au travail, mais qui n'ont pas d'emploi. Ce déséquilibre est une indication que le marché du travail, indépendamment de la situation de la demande, est devenu apte à faire correspondre l'offre de travail à la demande.

FIGURE 4-5 Chômagés officiels et personnes bénéficiant de la politique du marché du travail (U), par rapport au nombre de postes vacants (V), exprimés en pourcentage de la main-d'oeuvre (moyenne annuelle)



Source : Enquête sur la force du travail du SCB et statistiques du travail de AMS.

L'adaptation à un milieu changeant

Au cours de la récession des années 1970, tous les pays industrialisés ont partagé de nombreux problèmes économiques. En Suède, ces problèmes ont été accentués par l'évolution faible et irrégulière des autres pays industrialisés. La nouvelle conjoncture de la concurrence dans les secteurs minier, de l'acier et de la construction navale avait également une importance particulière en Suède. L'augmentation des prix du pétrole a créé un dilemme pour ce qui est de la politique de stabilisation dans les pays industrialisés en raison du déséquilibre marqué des termes des échanges. Ajoutées à d'autres changements survenus dans l'économie mondiale, les fluctuations de prix ont également nécessité une adaptation structurelle des économies industrielles.

Il est devenu de plus en plus évident que l'incapacité à s'adapter à cette nouvelle conjoncture explique en grande partie la persistance de ces problèmes dans ces pays. Il convient donc de récapituler brièvement cet aspect de l'évolution suédoise dans les années 1970. Voici quelques-uns des points importants où l'évolution internationale des années 1970 demandait un ajustement structurel des pays industriels, la Suède y compris⁵ :

- La dégradation des termes des échanges nécessite un ajustement à la baisse des revenus réels et de la consommation intérieure totale.
- Un retour à un équilibre extérieur à long terme demande un transfert de production des secteurs protégés aux secteurs exposés.
- La réalisation de ce transfert dans une économie de marché suppose un transfert des revenus relatifs et de la rentabilité relative au prix du secteur exposé; en d'autres mots, les profits et les revenus de l'industrie doivent augmenter par rapport aux autres secteurs.
- Les fluctuations des prix relatifs rendent également nécessaire la restructuration de l'industrie; la conjoncture défavorable dans le secteur de la construction navale et de la métallurgie de base a déjà été relevée, mais la nécessité de procéder à des changements structureux n'est pas réservée à ces secteurs.
- Les nouveaux prix relatifs signifient qu'une partie considérable du stock existant d'immobilisations est économiquement dépassée; il faut donc injecter les nouveaux capitaux en quantité importante pour maintenir la capacité de croissance.
- Les prix de l'énergie et du pétrole étant plus élevés, l'utilisation relative de l'énergie et du pétrole doit être réduite.
- Les points énumérés ci-dessus se rapportent à des changements qui sont rendus nécessaires surtout par l'augmentation des prix du pétrole et de l'énergie, ainsi que par la nouvelle conjoncture imposée à la concurrence. Il ne faut pas oublier, toutefois, que le changement structurel fait partie intégrante du développement économique, pas seulement par la voie de la nouvelle technologie. Avec les autres facteurs énumérés ci-dessus, il y a de nombreuses indications voulant que le développement dans les années 1970 amenait un besoin pressant de flexibilité économique.

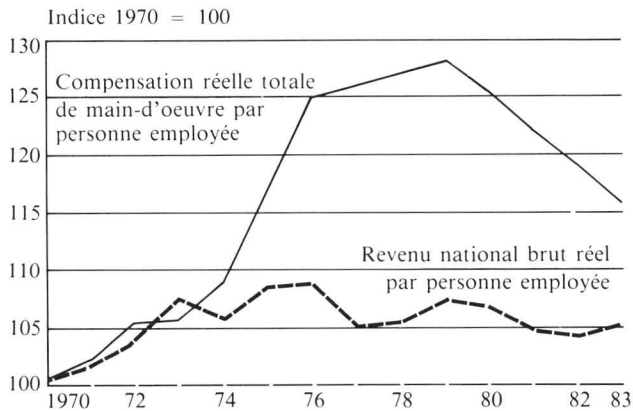
Si l'on prend l'ensemble des années 1970, on peut dire que l'économie suédoise n'a pas vraiment réussi à apporter ces changements structurels. Elle n'a évolué dans la bonne voie qu'au chapitre de l'importance relative de l'énergie en général et du pétrole en particulier, qui a diminué. À tous les autres égards, l'adaptation dans son ensemble a été contraire à ce qui aurait été souhaitable.

L'écart des salaires réels

Après la première crise pétrolière, les revenus réels en Suède, au lieu de diminuer, ont connu une forte hausse puis se sont stabilisés à un niveau

élevé par rapport à la productivité. Ce phénomène est illustré à la figure 4-6 qui présente « l'écart des salaires réels » dans l'économie suédoise.

FIGURE 4-6 Écart des salaires réels



Source : Comptes nationaux de Suède.

L'absence d'adaptation est évidente à la figure 4-1 qui illustre la consommation totale par rapport au revenu national brut. Ces deux chiffres traduisent l'effet combiné des augmentations salariales excessives et des politiques expansionnistes du milieu des années 1970. La perte des termes des échanges provoquée par l'augmentation des prix du pétrole s'est donc répercutée sur les profits et sur la balance des paiements⁶. À la fin des années 1970, l'industrie suédoise a donc vu ses profits réduits au minimum. La figure 4-9 démontre que le taux moyen de rendement sur le capital réel dans l'industrie, après 1975, était nettement inférieur au rendement des obligations. Il faut évidemment comparer le rendement des obligations à long terme et le taux anticipé de rendement sur les investissements. Cependant, un large écart négatif pendant une longue période entre les moyennes historiques de ces deux variables amènera probablement à penser que cette situation persistera. Par conséquent, il n'y a pas eu depuis le milieu des années 1970 d'incitatifs à investir du nouveau capital réel net dans l'industrie suédoise. De ce point de vue, la stagnation et le déclin de la capacité de l'industrie suédoise après 1975 semblent tout à fait naturels.

Les subventions et l'adaptation sectorielle

La politique macro-économique ayant à l'origine empêché une adaptation souhaitable, il en a été de même pour l'adaptation sectorielle. Au

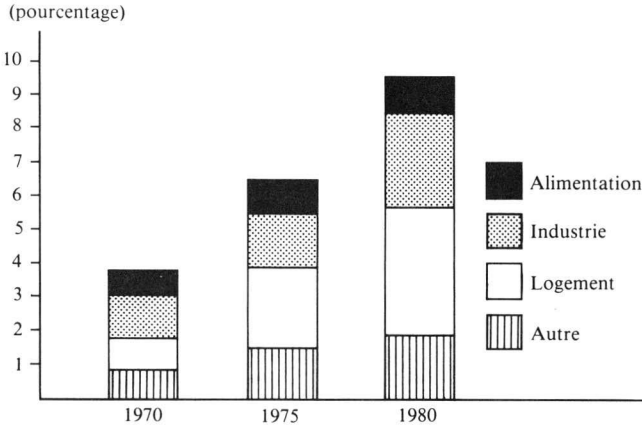
cours des années 1970, les subventions au secteur privé ont augmenté sensiblement. On a augmenté celles versées à certaines parties du secteur protégé, ainsi que celles versées au secteur industriel, principalement aux industries qui auraient dû sous-traiter, par exemple la construction navale, les industries métallurgiques de base et les textiles.

La figure 4-7 résume l'évolution des transferts directs pendant la décennie 1970-1980 qui ont été versés, sous une forme ou sous une autre, aux divers secteurs de l'économie suédoise⁷. Le secteur agro-alimentaire a reçu 1,2 milliard de couronnes en 1970; en 1980, ce chiffre avait grimpé à 5,3 milliards ou environ 1 % du PIB. Le secteur du logement a reçu l'équivalent d'un peu moins de 1 % du PIB en 1970 tandis qu'en 1980, cette proportion est passée à presque 4 %. Dans l'industrie, les subventions et les soutiens de toutes sortes totalisaient, en 1980, 2,8 % du PIB, tandis que ce chiffre était de 1,3 % en 1970. En outre, plusieurs activités qui appartenaient à la partie protégée du secteur privé au début des années 1970, et qui étaient subventionnées en partie, ont été intégrées au secteur public et sont donc totalement subventionnées. En outre, on estime⁸ qu'à la fin des années 1970, la protection douanière du secteur agricole coûte à l'économie suédoise 8,4 milliards de couronnes⁹, soit 1,6 % du PIB de 1980, bien qu'il soit difficile d'affirmer qu'il s'agit d'une augmentation par rapport à 1970. Quant au secteur du textile, les calculs correspondants fixent le coût à la fin des années 1970 à 1,6 % du PIB. Le fardeau pesant sur les autres secteurs, y compris l'industrie, peut être illustré à l'aide de la figure 4-7. On y verra que les subventions totalisent 3,7 % du PIB en 1970 et 9,6 % en 1980, différence qui, en 1980, équivaut à plus de 30 milliards de couronnes. Ce chiffre représente plus de la moitié des recettes tirées des charges salariales ou près de 90 % des recettes tirées de la taxe à la valeur ajoutée (TVA).

Les effets de cette discrimination relative à l'égard de l'industrie sont suffisamment visibles¹⁰. Compte tenu de l'importance des subventions versées aux autres secteurs, ce déséquilibre explique pour beaucoup le très faible rendement de l'industrie suédoise pendant les années 1970.

Il y a également d'autres causes à la perte de flexibilité. On a déjà souligné l'évolution du marché du travail. Comme on le verra dans la prochaine section sur la croissance des dépenses publiques, le développement du secteur public semble avoir également favorisé la perte de flexibilité. Le choc pétrolier en lui-même semble avoir eu moins d'effets négatifs sur l'économie suédoise que le processus négatif de rajustement interne mis de l'avant par la politique économique et la réaction des salaires au choc pétrolier. L'effet cumulatif des deux chocs pétroliers sur les termes des échanges suédois pourrait être évalué à une perte d'environ 3 % du PIB. Il s'agit d'une somme considérable. Cependant, sur une période de dix ans, une économie forte et flexible devrait avoir la capacité d'absorber une perturbation de cet ordre. Chacun des sept points de rajustement énumérés ci-dessus est conforme à une réaction

FIGURE 4-7 Subventions publiques au secteur privé exprimées en pourcentage du PIB



Source : Suède, ministère des Affaires économiques, enquête à moyen terme, *Croissance ou stagnation*, Stockholm, 1982.

de marché au choc pétrolier. Une politique gouvernementale non interventionniste et sans complaisance aurait donc probablement procédé au rajustement nécessaire à des coûts qui auraient été beaucoup moindres que celui imposé par les politiques appliquées.

La croissance des dépenses publiques

L'économie suédoise n'a pu s'ajuster aux exigences imposées par la conjoncture internationale; en fait, elle a emprunté une direction opposée sur presque tous les plans. Les difficultés qui en ont résulté ont mis en évidence les problèmes créés au cours des années 1970 par la croissance rapide de la consommation et des dépenses publiques. Il importe de souligner que la croissance des dépenses publiques représente un changement structurel fondamental de l'économie suédoise qui a amené le secteur public à jouer un rôle de plus en plus important dans chaque secteur de l'économie.

On a déjà décrit cette situation avec les chiffres sur la croissance rapide des subventions versées aux divers secteurs de l'économie. Le tableau 4-2 en offre une autre illustration en présentant l'augmentation marquée depuis 1965 du nombre de personnes qui dépendent directement du secteur public d'une façon ou d'une autre. Il indique le nombre de personnes qui, chaque année, tirent le gros de leur revenu du secteur public par des transferts (catégories 2 à 7) ainsi que la part de main-

d'oeuvre en année-personnes du secteur public (catégorie 1). Le nombre total d'année-personnes du secteur privé est également donné pour fins de comparaison (catégorie 9). Par rapport au nombre total d'année-personnes, le nombre d'année-personnes du secteur public a presque doublé entre 1965 et 1980.

TABLEAU 4-2 Nombre de personnes dans la production publique et recevant de l'assurance publique et nombre d'année-personnes travaillant en Suède (en milliers)

	1965	1970	1975	1980
1 Employés dans le sec. public ^a	572	854	893	1 042
2 Retraités	827	947	1 062	1 362
3 Chômeurs	44	59	68	84
4 Mesures du marché du travail	30	66	86	122
5 Bénéficiaires handicapés	161	188	289	281
6 Malades inscrits ^b	203	262	288	274
7 Congés parentaux ^c	26	28	46	75
8 Total de l'emploi	4 207	4 090	3 950	3 879
9 Employés dans le sec. privé ^a	3 634	3 335	3 056	2 814
10 Total 1-7	1 863	2 404	2 732	3 240
11 Total 1-7/8	0,44	0,59	0,69	0,84
12 Total 1-7/9	0,51	0,72	0,89	1,15

Source : Suède, ministère des Affaires économiques, Enquête à moyen terme, *Croissance ou stagnation*, Stockholm, 1982.

Notes : a Jours de travail en heures convertis en année-personnes.

b Nombre moyen par jour recevant les prestations de maladie.

c Nombre moyen recevant des prestations parentales (en 1965 et 1970, nombre de femmes au travail recevant des prestations de maternité).

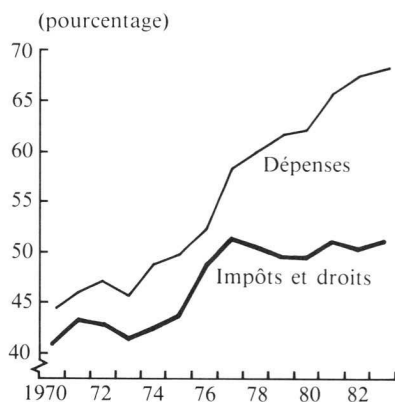
En outre, depuis 1965, les personnes protégées par l'assurance du secteur public ont vu leur couverture relative s'améliorer continuellement. Quantitativement, les améliorations les plus importantes touchent les retraites, où on a vu une augmentation marquée de la valeur réelle des retraites de base et un nombre croissant de personnes admissibles au régime supplémentaire national. En 1981, on comptait 750 000 personnes qui recevaient des prestations de retraite supplémentaire nationale. Lorsque ce régime fonctionnera à plein rendement autour de 1990, on en comptera plus de 1,3 million.

Le tableau 4-2 présente l'évolution du secteur privé et du secteur public. Pour saisir le changement structurel derrière ces chiffres et les problèmes inhérents qui en découlent, il faudrait également y inclure la production du secteur des ménages et du marché noir. L'évolution démographique est allée dans le même sens que les autres facteurs ayant poussé à la rapide croissance du secteur public. La mise en place d'un régime de retraite et la responsabilité publique à l'égard des soins à

dispenser aux malades et aux personnes âgées s'est accompagnée d'une forte augmentation du nombre de retraités, en proportion de la population totale comme en termes absolus.

Le processus décrit ici se retrouve dans tous les pays industrialisés. Ce qui est propre à la Suède, toutefois, c'est qu'une grande partie du secteur des services en expansion a également été intégrée au secteur public. La figure 4-8 illustre le modèle d'imposition et de dépenses pendant les années 1970. La part du PIB représentée par les dépenses publiques a bondi de 45 % en 1970 à 70 % en 1982.

FIGURE 4-8 Part du secteur public du PIB en Suède



Source : Budget national de Suède, 1984.

Note : Prévisions.

En Suède, l'emploi dépend davantage de la croissance du secteur public que dans les autres pays. C'est ce qui ressort clairement du tableau 4-3 qui présente le niveau d'emploi dans les secteurs public et privé et leur contribution à l'emploi total dans la CEE, au Japon et aux États-Unis. Cet emploi a augmenté beaucoup plus rapidement en Suède alors que celui du secteur privé diminuait plus rapidement. Pendant la plupart des années 1970, l'augmentation moyenne des dépenses publiques s'établissait à environ 6 % par année en termes réels. Depuis 1979, ce taux de croissance ralentit sensiblement, en raison de l'absence à toutes fins pratiques de nouveaux programmes de dépenses et, dans une certaine mesure, d'un effort pour comprimer les programmes existants. Cependant, la croissance des dépenses depuis 1979 s'établit autour de 3 à 4 % par année. Un taux de croissance de cette ampleur est le fruit d'un pur automatisme dans le domaine des dépenses publiques. Dans ce cas, les éléments moteurs sont le développement d'un nouveau régime de retraite, les modes de dépenses des administrations locales et le paiement des intérêts d'une dette gouvernementale à la croissance rapide.

TABLEAU 4-3 Changement annuel moyen de l'emploi, 1970-1980

	CEE	É.-U.	Japon	Suède
Emploi du secteur privé	-0,19	+2,42	+0,75	-0,57
Emploi du secteur public	+2,39	+1,43	+2,18	+4,89
Total de l'emploi	+0,20	+2,25	+0,84	+0,79
Contribution à l'emploi total du :				
secteur privé	-0,16	+2,02	+0,71	-0,45
secteur public	+0,36	+0,27	+0,14	+1,19

Source : Ministère du travail des États-Unis; CEE; OCDE; Bureau central de la statistique de Suède.

Le ratio d'imposition a grimpé de 40 % en 1970 à un peu plus de 50 % en 1982. Il y a eu une importante augmentation du taux d'imposition, qui n'a pas été cependant suffisante pour financer la hausse spectaculaire des dépenses publiques. Au contraire, le déficit du secteur public est allé croissant, et à un rythme rapide. Cette hausse traduit le fait que la politique fiscale pendant un certain nombre d'années était indûment expansive, en ce sens qu'elle produisait un degré inflationniste d'utilisation de capacité. Cependant, elle traduit surtout une inadaptation structurelle de l'économie. La politique fiscale n'agit plus comme régulateur de l'activité, mais elle a servi sans cesse à maintenir à la hausse la demande et l'emploi dans une économie qui ne s'est pas adaptée à des conditions de demande et de prix relatifs.

Le reste de cette section sera consacrée aux effets néfastes des augmentations d'impôts et du déficit sur l'activité et sur la croissance économique. Pour ce qui est de l'imposition, nous abordons la question des taux d'imposition marginaux et celle du rapport moyen. Pendant les années 1970, le caractère progressif du régime fiscal suédois, ainsi que son système de transfert, a augmenté considérablement. Par conséquent, les taux d'imposition marginaux se sont, en général, élevés plus rapidement que les taux d'imposition moyens. Le tableau 4-4 présente l'évolution des taux d'imposition marginaux depuis 1950 des contribuables ordinaires, les chiffres indiquant l'effet marginal total. Par conséquent, ils comprennent tous les impôts, en plus de l'effet marginal des transferts de revenu de personnes à charge. Ce tableau démontre que l'effet marginal total moyen pour un travailleur industriel moyen est passé d'environ 68 % en 1970 à près de 82 % en 1982. Les mêmes chiffres appliqués à un col blanc moyen sont de 67 % en 1970 et 88 % en 1982.

On peut certainement s'attendre à ce que des taux marginaux de cette ampleur aient un effet sensible sur le comportement économique. Au cours des dernières années, on a tenté à diverses reprises d'évaluer la relation entre les taux de l'impôt total et la production de l'économie suédoise. Stuart (1981) et Feige et McGee (1982) ont tout trois conclu que la Suède est engagée sur la pente descendante de la courbe de Laffer. Dans son étude, Stuart a estimé que 75 % du recul des taux de crois-

TABLEAU 4-4A Effet total du taux d'imposition marginale selon différents niveaux de revenu (couronne, prix de 1980)

Année	Niveau de revenu			
	30 000	60 000	90 000	120 000
1955	37,9	45,3	49,4	52,0
1960	47,2	55,0	58,4	59,5
1970	64,0	68,3	67,0	68,1
1975	59,2	69,1	73,6	74,8
1980	61,8	70,2	80,8	85,5
1982	61,7	72,8	81,8	88,3

Source : I. Hansson, « Skattereformen och de totala Marginaleffekterna », *Ekonomisk Debatt*, vol. 1, 1982.

TABLEAU 4-4B Salaires moyens (prix de 1980)

Année	Cols bleus à temps plein	Cols blancs à temps plein
1955	42 000	56 000
1960	44 510	62 064
1970	59 725	86 952
1975	65 109	100 884
1980	61 100	93 192
1982	59 650	86 520

Source : SAF.

sance suédois dans les années 1970 peu s'expliquer par les hausses d'impôt. Dans leur étude fondée sur les taux d'imposition moyens, Hansson et Stuart (1982) déclarent que la Suède est toujours dans la partie ascendante de la courbe de Laffer. Cependant, ils concluent que la Suède est engagée sur un segment où les hausses d'impôt nuisent considérablement à la production. Dans une étude portant uniquement sur l'impôt sur le revenu, Jakobsson et Normann (1981) ont obtenu des résultats semblables à ceux de Stuart et Fiege et McGee.

Compte tenu du niveau d'imposition en Suède, les résultats obtenus semblent très plausibles. S'ils sont exacts, leurs conséquences politiques sont considérables. Cependant, ces conclusions doivent être traitées avec prudence. Ces études sont fondées sur des modèles très simplifiés dont les paramètres reposent surtout sur des hypothèses. Cependant, Fiege et McGee montrent que même si on suppose un extrême degré de flexibilité dans les équations comportementales, leurs résultats demeurent valables. Bien que d'autres études doivent être entreprises sur les équations comportementales avant de pouvoir tirer des conclusions solides, on peut au moins supposer que les taux d'imposition actuels de la Suède limitent sérieusement sa croissance.

Avant d'aborder les effets du financement du déficit, il peut être utile de commencer par indiquer comment le développement du déficit budgétaire général s'intègre dans le tableau d'ensemble de l'épargne et de l'investissement en Suède dans les années 1970 et au début des années 1980. Le tableau 4-5 montre que les épargnes financières du secteur public sont passées d'un excédent de 4,5 % en 1970 à un déficit en 1982 de 6,6 % par rapport au PIB. La fluctuation totale de l'excédent du secteur public pendant cette période correspond donc à 11 % du PIB. Les investissements du secteur public, exprimés en proportion du PIB, ont augmenté quelque peu et la chute de l'épargne publique brute se limite à 10 % du PIB. Au cours de la même période, l'épargne privée brute est demeurée pratiquement inchangée. Par conséquent, l'épargne totale de l'économie a reculé à peu près dans la même proportion que l'épargne publique brute. Le recul de l'épargne publique s'est accompagné d'une baisse de l'investissement fixe privé brut de 4 % du PIB, une diminution des investissements dans les stocks d'un autre 4 % du PIB et d'un recul de la position du compte courant de 3,2 % du PIB.

TABLEAU 4-5 Modifications de l'épargne du secteur public et de la formation de capitaux dans l'économie suédoise

	1970	1982	Variation
		<i>(pourcentage)</i>	
Investissement privé fixe brut	17	13	-4
Investissement public brut	4,9	6,0	1,1
Investissement dans les stocks	3,3	-1,0	-4,3
Compte courant	-0,5	-3,7	-3,2
Total — épargne	24,9	14,3	-10,6
Épargne brute du secteur privé	15,5	14,9	-0,6
Épargne brute du secteur public	9,4	-0,6	-10,0
Excédent du secteur public	4,5	-6,6	-11,1

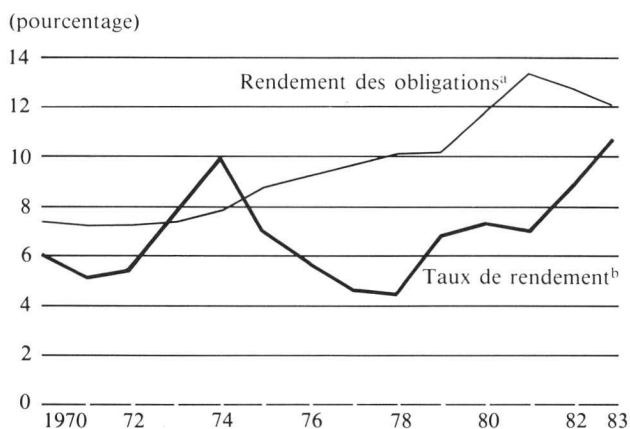
Source : Budget national de la Suède.

Ces chiffres semblent indiquer une énorme fuite d'argent pendant les années 1970. Il y a cependant peu de signes d'un phénomène semblable sur les marchés des capitaux et du crédit. De fait, les taux d'intérêt réels en Suède sont demeurés à un niveau remarquablement bas. Une des causes de cette situation peut être imputée à la réglementation des marchés des capitaux et du crédit. Un des objectifs de cette réglementation est de garder les taux d'intérêt à un niveau faible. Une partie du système de rationnement du marché des capitaux suédois veut que les institutions, par exemple les fonds de pension et les compagnies d'assurance, soient obligées d'acheter des obligations à des taux inférieurs à ceux du marché, en particulier pour financer les investissements dans le secteur résidentiel. Avec la chute de l'investissement dans le secteur

résidentiel dans les années 1970, l'obligation d'acheter des obligations de logement est devenue une obligation d'acheter des obligations gouvernementales pour financer le déficit.

Une autre des raisons de l'apparente souplesse du processus de modification tient au faible taux de rendement de l'investissement dans le secteur des affaires. On n'a pas eu à élever les taux d'intérêt pour contenir la demande de crédit en investissement commercial. Ce point est manifeste à la figure 4-9 qui montre l'évolution depuis 1970 du taux de rendement sur l'investissement réel et du taux de rendement sur les obligations gouvernementales à long terme.

FIGURE 4-9 Taux de rendement dans l'industrie et rendement des obligations



Source : Bureau central des statistiques et Banque centrale de Suède.

Notes : a Long terme.

b Sur le capital total avant impôts.

On a déjà démontré comment la hausse excessive des salaires et les politiques publiques de subvention des secteurs mous ont créé un recul de la production et de l'investissement dans le secteur privé. Ce phénomène a particulièrement miné la position concurrentielle de l'industrie suédoise et a contribué au problème de balance des paiements de l'économie suédoise. La croissance rapide du déficit budgétaire semble être le résultat du même phénomène plutôt que sa cause. L'augmentation de l'investissement et de la formation de capital doivent faire partie intégrante du rééquilibrage de l'économie suédoise. Si ce phénomène devait à nouveau se manifester, on pourrait s'attendre à des difficultés croissantes pour le financement du déficit. Dès que le redressement sera amorcé, le recul du marché du crédit deviendra un problème majeur.

Les politiques actuelles et les perspectives d'avenir

Au cours des quelques dernières années, la société suédoise s'est de plus en plus rendue compte que l'économie se dirigeait vers un grave déséquilibre. On a donc tenté de modifier les tendances générales décrites dans cet article. La dévaluation de 1977 et les augmentations salariales plutôt modestes visaient à restaurer la position concurrentielle de l'industrie suédoise.

En 1981, l'ancien gouvernement non socialiste s'est engagé dans une nouvelle politique à l'égard des dépenses publiques. Réduisant les programmes publics, il lui semblait possible de réagir à l'augmentation automatique des dépenses publiques. En 1981 et 1982, on a mis en oeuvre quelques « plans d'épargne » du secteur public. L'actuel gouvernement social démocrate, qui est arrivé au pouvoir en octobre 1982, a renversé quelque peu cette politique. Il a cependant adopté une démarche aussi prudente à l'égard des dépenses publiques. Par conséquent, la croissance des dépenses publiques en 1984 s'approchera de zéro.

Le domaine qui a subi la plus importante réorientation est celui des subventions industrielles. Comme on a pris très peu de nouveaux engagements, le résultat net est qu'il y a eu une diminution rapide de celles-ci. Les dévaluations, ajoutées à une reprise cyclique, ont créé un climat au cours des dernières années qui a amené très peu de demandes de nouvelles subventions. Par conséquent, les nouvelles politiques restrictives en ce qui concerne les subventions industrielles n'ont pas encore été mises à l'épreuve. Les principes généraux de dépenses du secteur public n'ont pas changé. La réduction des dépenses publiques doit donc se réaliser dans le cadre de la structure existante. En outre, l'effet d'automatisme des programmes actuels est toujours très puissant.

En 1982, deux des parties non socialistes, ainsi que les socio-démocrates, ont décidé de mettre en oeuvre une réduction planifiée des taux d'impôt marginaux de l'impôt sur le revenu. Si l'on suppose une évolution favorable des autres impôts, cette réforme devrait, selon Hansson (1983), amener les taux d'imposition marginaux totaux, comme indiqué au tableau 4-5, au niveau de 1975. Même ce modeste changement sera toutefois atténué par quelques changements à la grille fiscale qui a été mise en place.

En 1981, la couronne suédoise a été dévaluée de 10 %. Le nouveau gouvernement social-démocrate l'a dévaluée d'un autre 16 % en 1982. Ces dévaluations ont raffermi considérablement la position concurrentielle de l'industrie suédoise de même que la situation des profits. Les dévaluations ont également permis de réduire l'écart des salaires réels dans l'économie suédoise. Cela améliore la situation de l'industrie suédoise en lui permettant de tirer relativement bien parti de la reprise internationale. L'industrie suédoise reprend maintenant des parts des marchés d'exportation et la reprise de sa croissance industrielle est beaucoup plus rapide que la moyenne européenne.

Afin de rééquilibrer l'économie et d'avoir une inflation faible et le plein emploi, il est nécessaire que le redressement actuel de l'utilisation de la capacité soit suivi de la croissance de la capacité et d'une restructuration de l'économie dans le sens indiqué par l'effet sur les prix de la dévaluation. Pour que ce processus ait lieu, il faut mettre en place les conditions suivantes :

- l'offre doit être suffisamment flexible pour éviter les goulots d'étranglement inflationnistes; et
- la situation actuelle des coûts relatifs et des profits doit être préservée pendant un certain temps.

Pour ce qui est de la première condition, la plupart des problèmes reliés à de fortes dépenses du secteur public demeurent. Un aspect positif : la diminution graduelle des subventions industrielles. Toutefois, les éléments inflexibles qui persistent dans l'économie comme les hauts taux d'imposition marginaux, demeureront un frein à la croissance et au rajustement. La croissance du déficit du secteur public a été stoppée, mais le déficit demeure suffisamment important pour causer des problèmes de financement. Ces problèmes deviendront aigus lorsqu'on assistera à une croissance généralisée de l'investissement, qui fait partie intégrante d'une croissance autosuffisante.

Pour ce qui est de la structure salariale, on peut s'attendre à ce que les dévaluations aient augmenté l'écart entre les salaires fictifs du marché d'une part, et les salaires réels d'autre part. Le redressement provoqué par les exportations augmente sensiblement les risques d'inflation qui accompagnent toujours une dévaluation.

Cet article a relevé les principales zones de déséquilibre de l'économie suédoise. Il a démontré que nombre des problèmes de l'économie peuvent être imputés aux politiques économiques. Cette analyse brosse vraiment un tableau sombre. Il y a cependant des secteurs forts dans l'économie. Parmi ceux-ci, on retrouve la base industrielle qui, malgré la stagnation des dernières années, demeure forte. Un autre point fort, c'est le capital humain qui comprend une main-d'oeuvre assez qualifiée. L'avenir de l'économie suédoise dépendra donc évidemment de la politique économique au sens large.

Si l'orientation de cette politique demeure fondamentalement inchangée, la dégradation de l'économie se poursuivra probablement. Si, toutefois, il y a une importante modification dans le sens d'un rajustement, les perspectives d'avenir demeureront favorables. On ne sait pas encore s'il y aura un tel changement. Récemment, la population a pris conscience de la gravité du déséquilibre de l'économie suédoise. Le type de mesures nécessaires pour la remettre sur la bonne voie va pour la plupart à l'encontre des tendances politiques d'après-guerre de la Suède. Les mesures politiques visant le rajustement se sont très largement confinées à une réduction des salaires réels au moyen des dévalua-

tions. De toute évidence, il faut également prendre des mesures internes de rajustement. Un des objectifs de cet article a été d'exposer le type de mesures qu'il faut prendre.

Notes

Cet exposé, qui est une version abrégée et mise à jour d'une communication présentée au séminaire « Les problèmes de la croissance économique mondiale » tenu à Mexico en avril 1983, a été présenté au symposium « Enseignements des expériences macro-économiques récentes de l'Europe et de l'Australie » organisé par la section de recherche macro-économique de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, à Ottawa, les 8 et 9 juin 1984.

1. Par exemple, Wissén (1982) et Lundberg (1972). Pour une étude quantitative de l'apport du changement structurel à la productivité, voir Carlsson (1979).
2. Pour un examen de ce modèle, voir Robinson (1974). Faxén (1982) donne un compte de la répartition salariale dans quelques pays européens, y compris la Suède.
3. Edgren, Faxén et Odhner (1973).
4. Lundberg (1972) présente une analyse de l'établissement des salaires en Suède dans un contexte macro-économique.
5. L'exposé de cette section s'inspire fortement de l'enquête à moyen terme de l'économie suédoise menée en 1982 par le gouvernement. Voir Suède (1982).
6. Comme cet article traite surtout des problèmes structurels de l'économie suédoise, il n'aborde pas la question de la politique de stabilisation. Il apparaît évident, toutefois, que la politique de stabilisation entreprise dans les années 1970 était beaucoup moins adaptée au milieu économique que celle adoptée dans les décennies d'après-guerre. C'est ce qui explique peut-être en partie la dégradation de la performance de l'économie suédoise dans les années 1970. Pour une étude de la politique de stabilisation suédoise dans les années d'après-guerre, voir Lindbeck (1968). Schwartz (1980) traite de l'évolution structurelle d'après-guerre ainsi que de certains problèmes de la politique de stabilisation dans les années 1970. Jakobsson et Herin (1981) donnent un bref aperçu de la politique de stabilisation suédoise dans les années 1970. Myhrman et Soderstrom (1982) présente un examen assez approfondi de la politique de stabilisation d'après-guerre.
7. Pour consulter la documentation de ce diagramme, voir Suède (1982).
8. Divers auteurs ont étudié récemment en profondeur la question des subventions industrielles. Voir, par exemple, Hamilton (1983) et Lundgren et Stahl (1981). La Commission gouvernementale Industritödsutredningen (1981) donne un aperçu général des subventions industrielles suédoises dans les années 1970.
9. SNS (1981).
10. Voir, par exemple, la figure 4-3.

Bibliographie

- Aberg, Y., « Produktivitetstutvecklingen i industrin i olika OECD-lander 1953-1980 », 1982, polycopié.
- Carlsson, B., « Den tekniska utvecklingens innehåll och betydelse för den ekonomiska tillväxten » dans *Företagen i Marknadsekonomin*, Stockholm, Industriens Utredningsinstitut, 1979.
- Edgren, G., Faxén, K.-O. et Odhner, C.-E., *Wage Formation and the Economy*, London, Allen and Unwin, 1973.
- Faxén, K.-O., « Incomes Policy and Centralized Wage Formation » dans A. Boltho (éd.), *The European Economy*, Oxford, Oxford University Press, 1982.

- Feige, E.L. et McGee, R.T., « Sweden's Laffer Curve: Taxation and the Unobserved Economy », 1982, polycopié.
- Hamilton, C., « Public Subsidies to Industry: The Case of Sweden and its Shipbuilding Industry », H. Hughes et J. Waelbroek (édit.), London, Macmillan, 1983.
- Hansson, I., « Skattereformen och de totala marginaleffekterna », *Ekonomisk Debatt 1*, 1982.
- Hansson, I., et Stuart, C.E., « Laffer Curves and Marginal Cost of Public Funds in Sweden », 1983, polycopié.
- « Industristödsutredningen. Att avveckla kortsiktig stödpolitik », *SOU 72*, Stockholm, 1981.
- Jakobsson, U. et Herin, J., « Stabilization Policy during the 1970s », *Skandinaviska Enskilda Banken Quarterly Review*, 1981, p. 3 et 4.
- Jakobsson, U. et Norman, G., « Welfare Effects of Changes in Income Tax Progression in Sweden », *Studies in Labor Market Behavior: Sweden and the United States*, IUI Conference Reports (2), Stockholm, 1981.
- Lindbeck, A., « Theories and Problem in Swedish Economic Policy in the Post-War Period », *Economic Journal*, vol. 82, 1972.
- Lundgren, N. et Stahl, I., *Industripolitikens Spelregler*, Industriförbundets Forlag.
- Myhrman, J. et Tson Söderström, H., « Svensk stabiliseringspolitik: Erfarenheter och nya villkor », dans B. Södersten (édit.), *Svensk Ekonomi*, Stockholm, 1982.
- Organisation de coopération et de développement économiques, *Sweden, OECD Economic Surveys*, Paris, OCDE, 1981.
- Robinson, D., *Solidaristic Wage Policy in Sweden*, Paris, OCDE, 1974.
- Schwartz, E., *Trouble in Eden: A Comparison of the British and Swedish Economies*, New York, Praeger, 1980.
- Sjaastad, L.A. et Clements, K.W., « The Incidence of Protection: Theory and Measurement » dans *The Free Trade Movement in Latin America*, London, Macmillan, 1981.
- SNS, *Sabiliseringspolitik för 80-talet*, 1981.
- Stuart, C.E., « Swedish Tax Rates, Labour Supply and Tax Revenues », *Journal of Political Economy*, vol. 81, n° 5, 1981.
- Suède, Ministère des affaires économiques, Enquête à moyen terme, *Croissance ou stagnation*, Stockholm, 1982.
- Wissén, P., « Wages and Growth in an Open Economy », thèse de doctorat, École d'économie de Stockholm, 1982.



Sommaire de la discussion sur les articles portant sur les Pays-Bas et la Suède

GORDON SPARKS

Par rapport aux observations de M. Ellman, M. Macdonald a indiqué que les problèmes de l'état providence et de la politique concernant les exportations de gaz naturel présentaient un intérêt particulier au Canada. Il a alors demandé quelle était la politique hollandaise à cet égard. M. Ellman a répondu que le secteur du gaz naturel n'était pas considéré comme un problème macro-économique important parce qu'il emploie peu de main-d'oeuvre. La politique du gouvernement s'intéressait surtout aux besoins en recettes gouvernementales et à la maximisation des profits.

M. Allsopp a remarqué que l'économie des Pays-Bas était caractérisée par de faibles investissements, mais une forte balance des paiements. Il a demandé pourquoi, dans ces circonstances, le gouvernement n'a pas tenté de réduire l'épargne plutôt que le déficit budgétaire. M. Ellman a indiqué que l'objectif du gouvernement était de stimuler l'investissement et qu'il ne voulait pas diminuer l'épargne.

M. McCallum a noté que le rendement de la Suède sur le plan de la lutte à l'inflation et au chômage était nettement supérieur à celui du Canada. Il a demandé pourquoi l'évolution du chômage a été différente en Suède par rapport aux Pays-Bas. M. Jakobsson a répondu que, comparativement à d'autres pays européens, l'emploi dans le secteur privé suédois a reculé plus rapidement que la moyenne, mais qu'il y a eu une rapide croissance de l'emploi dans le secteur public. Il s'est dit d'avis qu'à l'avenir, ce bon rendement de l'emploi ne pourra être maintenu en raison de problèmes budgétaires qui forceront une réduction du taux de croissance du secteur public.

M. Fortin a soulevé le problème de l'effet des chocs macro-économiques sur la compétitivité internationale. Il a laissé entendre qu'il est important de comprendre l'interaction entre les salaires et les taux de change. M. Jakobsson a indiqué que l'expérience suédoise laissait supposer qu'il était possible de rajuster les salaires réels à la baisse grâce à une dévaluation, bien que l'Autriche ait fait mieux sans dévaluation.

M. Crow a indiqué que l'effet d'une dévaluation sur le niveau des prix pourrait mener à un cercle vicieux. M. Ellman a admis que la dévaluation ne serait pas possible dans une économie où il y a indexation. Il a ajouté que c'est une option qui se présentait maintenant aux Pays-Bas car l'indexation y a été abolie.

Mme Wallace a voulu en savoir plus long sur le rôle des syndicats en Suède. M. Jakobsson a répondu que les syndicats occupaient une position forte, ce qui limitait les choix de politique.

M. Barber a demandé s'il était possible d'avoir une dévaluation sans une réduction des salaires réels. M. Jakobsson a prétendu qu'il serait nécessaire de réduire les salaires, à moins qu'il n'y ait une augmentation de la productivité.



L'Autriche et la Suisse



L'expérience macro-économique récente en Autriche

HELMUT FRISCH

Scénario et objectifs

L'Autriche est une petite économie ouverte qui est reliée à l'économie mondiale par son « secteur exposé ». Le secteur exposé (secteur E) comprend les industries d'exportation, de même que les entreprises qui produisent pour le marché intérieur mais qui subissent la concurrence internationale. La production du secteur exposé représente environ le tiers de la valeur ajoutée dans l'économie autrichienne tandis que le reste provient du « secteur protégé » (secteur P). L'indice des prix du secteur exposé évolue de la même façon que les prix internationaux. Ainsi, l'économie autrichienne est fortement influencée par le cycle commercial international. Le graphique de la figure 5-1 montre, qu'entre 1965 et 1983, les phases cycliques de l'économie autrichienne ont été à peu près identiques à celles du cycle commercial international.

Le cycle autrichien est fondamentalement influencé par l'exportation. Chaque redressement commence par une augmentation de la demande étrangère en exportation autrichienne et se produit régulièrement au milieu de la phase récessionniste (figure 5-1). Le cycle se poursuit par une modification du niveau des stocks dans le même sens. Dans la dernière phase du cycle commercial, les investissements en équipement et la consommation privée augmentent. À la fin de la reprise et au début de la récession, le taux d'inflation, ainsi que le taux de croissance des salaires, atteignent leur plus haut niveau (figure 5-2).

Le boom autrichien du début des années 1970 a été soudainement interrompu par la grave récession mondiale de 1975. La politique économique autrichienne a tenté de freiner la chute de la demande étrangère et intérieure privée à l'aide surtout d'une politique fiscale expansionniste.

FIGURE 5-1 Exportations réelles et investissements totaux (pourcentage de changement par rapport à l'année précédente) et variation des stocks réels (exprimés en pourcentage du PIB réel), 1965-1983

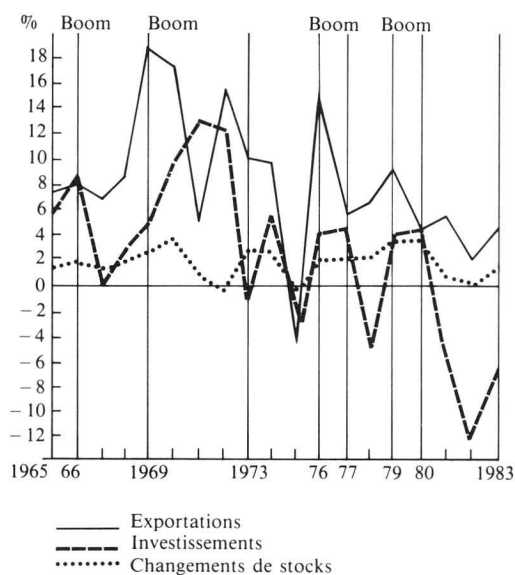
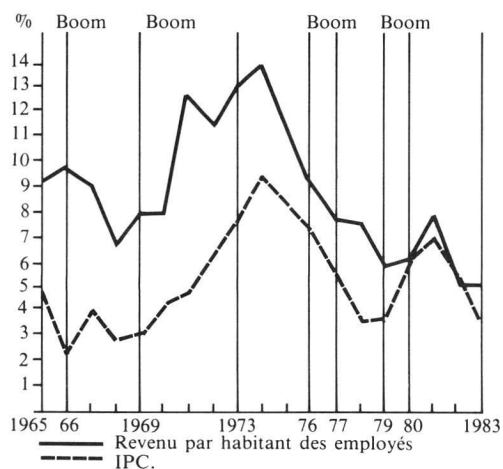


FIGURE 5-2 Revenu par habitant des employés et indice des prix à la consommation (IPC) (pourcentage de variation par rapport à l'année précédente), 1965-1980



Tandis que le déficit budgétaire représentait 1,4 % du PNB en 1974, cette proportion est passée à 4,4 % en 1975, et est par la suite demeurée à ce niveau. La reprise forte et rapide qui a suivi a à nouveau été interrompue par le deuxième choc pétrolier en 1981. On est alors entré dans une période de stagnation et de récession grave et on a assisté à la fin du « miracle » autrichien du plein emploi. Pendant la récession de 1975, le taux de chômage a à peine dépassé la marque des 2 %. Cependant, en 1983, il a grimpé à 4,5 %. Au cours de cette période, on a également inversé la politique fiscale de sorte que le budget fédéral était beaucoup plus restrictif au cours des années de récession de 1981 et de 1983.

Le tableau 5-1 montre que le taux d'inflation en Autriche était sensiblement inférieur à la moyenne de l'OCDE pendant la décennie 1973-1983, ce qui peut être imputé aux politiques adoptées par les décideurs autrichiens afin de faire reculer le taux d'inflation. Ces résultats ont été atteints pour une part en liant le taux de change du schilling aux importantes fluctuations des devises des principaux partenaires commerciaux (en particulier, le Deutsche Mark). D'autre part, la dynamique des attentes inflationnistes faisait l'objet d'un contrôle par la politique des revenus, qui a mené à la conclusion d'ententes volontaires entre les partenaires sociaux et le gouvernement, afin d'empêcher que les salaires et les profits soient l'objet d'une poussée inflationniste.

TABLEAU 5-1 Majoration des prix à la consommation en Autriche et dans tous les pays de l'OCDE, 1971-1980

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
	<i>(pourcentage)</i>										
Autriche	7,6	9,5	8,4	7,3	5,5	3,6	3,7	6,4	6,8	5,4	3,3
OCDE											
Europe	8,6	13,4	13,1	10,8	10,9	9,1	10,8	13,0	11,4	11,0	7,2

L'objectif ultime de la politique fiscale était de garder la demande à un niveau compatible avec le plein emploi. En conséquence, la consommation intérieure de biens et de services a augmenté plus rapidement que la production intérieure et a haussé les déficits de la balance des paiements. La politique de « devise rigide » a renforcé cette évolution en rendant le prix des importations alléchant et en nuisant aux exportations. Les mesures de politique fiscale prises en 1977-1978, accompagnées d'une politique monétaire plus restrictive, ont amené une forte réduction du déficit de la balance courante. Plus récemment, la grave récession de l'économie autrichienne a contribué à la réduction du déficit du compte courant relié au pétrole.

Inflation et chômage

Le modèle scandinave offre un outil convenable d'étude de la politique de stabilisation autrichienne des années 1970. Il est très important de partager l'économie en un secteur produisant « les biens exportés » (secteur E) et le « secteur protégé » (secteur P) produisant des biens « non exportés » (Aukrust, 1977). L'hypothèse fondamentale du modèle Aukrust-EFO est que le secteur exposé joue un rôle moteur dans l'établissement des salaires. Il s'ensuit que l'augmentation salariale moyenne du secteur exposé sera équivalente à la somme du taux de l'inflation internationale p_w , et du taux de croissance de la productivité de la main-d'oeuvre dans le secteur exposé λ_E . Si les salaires w_E augmentent avec $w_E = p_w + \lambda_E$, les coûts unitaires de la main-d'oeuvre augmenteront au même rythme que les prix et les relations entre les profits et les salaires demeureront constants sans recul de la compétitivité internationale de l'économie.

Il est facile de montrer qu'à long terme, le taux d'inflation intérieur, selon le modèle scandinave, est obtenu comme suit :

$$p = p_w + \alpha_S (\lambda_E - \lambda_S)$$

Le taux d'inflation d'une petite économie ouverte (étant donné un taux de change fixe) s'explique donc par le taux mondial d'inflation p_w et par la différence dans la croissance du taux de la productivité de la main-d'oeuvre entre les secteurs « exposés » et « protégés » (cette différence étant pondérée par λ_S , la part du secteur protégé).

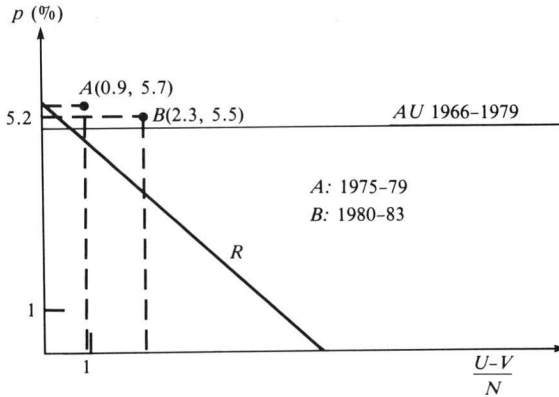
L'exemple autrichien illustre l'équation Aukrust-EFO. Pour la période 1966–1983, les relations énoncées dans le tableau 5–2 tiennent. À combiner l'équation d'Aukrust et la relation de Phillips R,

$$p = 4,91 + 0,473 p_w + 0,061 \lambda_E - 0,458 \lambda_S - 0,895 (U - V)/N$$

on peut en conclure que le taux d'inflation d'une petite économie ouverte est déterminé de manière exogène par la ligne Aukrust-EFO (figure 5–3). La courbe de Phillips établit le niveau de la demande d'agrégat $[(U - V)/N]$, où V = le nombre de postes vacants, U = le nombre de personnes en chômage et N , le nombre de personnes employées], qui à son tour produit le taux nécessaire d'inflation de rajustement. Cette forme réduite d'équation provient d'une version « courbe de Phillips améliorée » du modèle scandinave (Calmfors, 1977; Frisch, 1977, 1982).

Examinons maintenant le rendement de l'économie autrichienne dans le cadre du modèle scandinave. Entre 1966 et 1974, le taux d'inflation intérieur était, sur la courbe de Phillips et sur la configuration moyenne, inférieur à « la marge d'inflation ». La part de profit par unité de production et la compétitivité internationale de l'économie autrichienne aug-

FIGURE 5-3 Courbe de Phillips et ligne d'Aukrust



mentaient. De 1975 à 1979, le taux de l'inflation intérieure se situait à un niveau supérieur mais « proche » de la marge d'inflation. Par conséquent, la part de profit du secteur exposé avait tendance à diminuer pendant cette période et la compétitivité du secteur à se dégrader. Il est intéressant de remarquer qu'au cours des deux années qui ont suivi le premier choc pétrolier, l'augmentation des salaires était beaucoup plus importante que le justifiait la croissance de la productivité et le taux international de l'inflation. C'était de toute évidence un cas de « dépassement ». Par conséquent, la compétitivité de l'économie autrichienne a subi un grave recul par rapport à ses principaux partenaires commerciaux (l'Allemagne de l'Ouest et la Suisse) et ce recul s'est traduit par une dégradation de la balance du compte courant et de la marge bénéficiaire du secteur exposé. Toutefois, ce dépassement a été ultérieurement corrigé par une modération salariale qui a amélioré la compétitivité et rétabli l'équilibre de la balance du compte courant.

TABLEAU 5-2 L'équation Aukrust-EFO, Autriche, 1966-1983

		Taux réel d'inflation
1966-1974	$p = 4,53 + 2/3 (5,21 - 3,39) = 5,74$	4,9
1975-1979	$p = 3,30 + 2/3 (4,28 - 1,41) = 5,21$	5,7
1980-1983	$p = 4,7 + 2/3 (2,8 - 2,1) = 5,2$	5,48

Entre 1980 et 1983, la courbe de Phillips a fluctué à la hausse (non indiqué sur la figure 5-3). La variable demande excessive $(U - V)/N$ sur le marché du travail s'établissait en moyenne à 2,4 % pendant cette période, ce qui explique un taux d'inflation intérieure de 4,1 % tandis que le taux réel était de 5,5 %. Après le deuxième choc pétrolier, on n'a pu empêcher une augmentation excessive des salaires. Entre 1980 et 1983, la productivité de la main-d'oeuvre λ_E a grimpé de 2,8 % et le niveau des prix dans le secteur exposé, de 4,7 %. Selon la norme Aukrust-EFO, les salaires auraient pu augmenter d'environ 7,5 %. Toutefois, la hausse réelle du revenu par employé ne s'est chiffrée qu'à 6,2 % (voir le tableau 5-3). Étant donné la hausse des prix à la consommation de 5,5 % pendant cette période, le salaire réel est demeuré pratiquement inchangé au cours de ces quatre années. Cette montée des salaires inférieure à la ligne Aukrust a permis de rétablir les marges bénéficiaires du secteur exposé.

TABLEAU 5-3 Valeur annuelle moyenne (pourcentage)

	p_w	λ_E	λ_S	$\frac{U - V}{N}$	p
1965-1979	4,09	4,9	2,7	+0,56	5,2
1980-1983	4,7	2,8	2,1	2,37	5,5

Il est intéressant de comparer cette évolution à celle de l'économie suédoise. Au lendemain du premier choc pétrolier, on a assisté à un accroissement excessif des salaires qui a provoqué une crise profonde de la rentabilité dans le secteur exposé. Cette évolution n'a pas été suivie d'une période d'augmentation salariale inférieure à la normale. Les deux importantes dévaluations de la couronne suédoise survenue en 1977 et 1981 cherchaient très nettement à réduire les salaires réels et à accroître les taux de profit du secteur exposé. En revanche, en Autriche, les partenaires sociaux ont accepté de fixer les salaires à l'intérieur de la marge d'Aukrust afin d'améliorer la compétitivité et de rétablir la rentabilité du secteur exposé tandis que le taux de change s'est stabilisé au niveau du Deutsche Mark et a même été réévalué légèrement (en termes réels) pendant cette période. En Suède, on a eu recours à l'instrument plus traditionnel de la dévaluation tandis qu'en Autriche, on a mis en oeuvre une politique des revenus afin de faire concorder les salaires réels à la compétitivité internationale de l'économie et fixer les conditions permettant de tirer l'économie de la récession.

On peut interpréter l'évolution des prix et des salaires en Autriche entre 1966 et 1983 comme le résultat de la politique des revenus des partenaires sociaux (employeurs, syndicats et gouvernement) dans le cadre du modèle scandinave. Au début des années 1970, le secteur réel a profité de l'accélération de l'inflation internationale qui n'a pas été complètement transmise aux prix et aux salaires autrichiens (le coefficient de transmission était inférieur à 0,5). Dans la deuxième période, en particulier après le deuxième choc pétrolier, la politique des revenus a encore une fois réussi à contenir les salaires conformément au modèle Aukrust-EFO.

Pendant toute la période, le chômage est demeuré faible en Autriche et n'a pas dépassé les 2 % pendant le premier choc pétrolier. Après 1975, la main-d'oeuvre qui a été mise à pied par le secteur manufacturier a pu s'intégrer dans de nombreux éléments du secteur des services (public comme privé, y compris le secteur financier), le secteur commercial et le tourisme. Grâce à des instruments de politique de main-d'oeuvre (programmes de recyclage, stimulants favorisant la mobilité de la main-d'oeuvre, etc.), l'accumulation de main-d'oeuvre dans les entreprises (en particulier dans les industries d'état) et une réduction de la proportion des travailleurs étrangers, le taux de chômage officiel a pu être maintenu à un faible niveau (au prix d'une productivité faible de la main-d'oeuvre) jusqu'en 1980. Après le deuxième choc pétrolier, la principale voie d'absorption de la main-d'oeuvre s'est refermée, car la demande en main-d'oeuvre du secteur des services était comblée. Le prolongement de la récession au début des années 1980 a exercé des pressions financières qui ont amené la mise à pied de la main-d'oeuvre accumulée même par les entreprises d'état. Le chômage a commencé à s'accroître et a grimpé à 4,5 % en 1983. Cependant, ce niveau demeure parmi un des plus bas du monde industrialisé.

La politique monétaire et du taux de change

Contrairement à la pratique (quasi-) monétariste de l'Allemagne de l'Ouest et de la Suisse, la Banque Nationale d'Autriche (BNA) n'a pas cherché à atteindre un objectif monétaire quantitatif. Le principal objectif de sa politique monétaire était de maintenir un taux de change fixe à l'égard du Deutsche Mark. En effet, on a donc fixé un taux de change pour la plupart des transactions étrangères; il a donc fallu intervenir sur le marché des changes et accepter des fluctuations de la base monétaire. Étant donné le rôle dominant de la politique du taux de change, il a été nécessaire de rendre compatible la politique monétaire, du moins dans ces objectifs à moyen terme, avec l'objectif du taux de change. Par exemple, on a mis en place un système de rationnement du crédit des banques commerciales où le taux d'expansion du crédit ne devait pas dépasser un certain taux de pourcentage mensuel. Dans ces circons-

tances, le modèle Mundell-Fleming prévoit que la politique monétaire sera tout à fait inefficace. Toute modification de la masse monétaire intérieure qui réduit le taux d'intérêt intérieur à un niveau plus faible que le taux d'intérêt international amène une perte des réserves internationales annulant ainsi tout à fait la politique. Les autorités monétaires ne peuvent contrôler que la composition de la base monétaire, mais non la masse monétaire.

Après l'abandon du système de Bretton Woods, la BNA a tenté d'établir une politique du taux de change en fonction d'un « indice ». Cependant, depuis le milieu de 1976, le schilling ne se définit en fait qu'en fonction du Deutsche Mark, sans suivre les fluctuations erratiques de cette devise à l'égard de la devise américaine. Ce lien du taux de change avec le Deutsche Mark a mené à une appréciation réelle du schilling d'environ 44 % entre 1970 et 1983. Si le taux de change s'apprécie exactement selon la différence existant entre les taux d'inflation internationale p^* et intérieure p , il n'y aura pas d'effets « réels ». En taux de pourcentage, on a $\hat{w} = p^* - p$, où \hat{w} représente la modification du taux de change. Si la hausse du taux de change effectif (= nominal) dépasse la différence d'inflation ($\hat{w} > p^* - p$), il y aura une réévaluation « réelle ». Si le taux de change effectif augmente, mais est inférieur au taux d'inflation intérieure qui diminue sous le taux international ($\hat{w} < p^* - p$), il y aura une dévaluation « réelle » (Seidel, 1978).

Les tableaux 5-4 et 5-5 démontrent que bien que l'indice du taux de change effectif ait augmenté tout au long de la période 1970-1983, il y a eu une dévaluation réelle de 1978 à 1981. Cette baisse a été suivie d'une appréciation réelle du schilling, en 1982 et en 1983.

La politique autrichienne de la monnaie forte, soit d'avoir une parité relativement stable du schilling avec les devises fortes de ses principaux partenaires commerciaux (en particulier le Deutsche Mark) semble correspondre à la politique de stabilisation du modèle scandinave.

TABLEAU 5-4 Évolution du taux de change réel et effectif du schilling autrichien^a

	Taux de change effectif	Taux de change réel
1975	115,1	109,6
1976	119,5	113,1
1977	126,1	116,7
1978	127,2	115,5
1979	128,9	113,1
1980	132,7	112,5
1981	133,5	109,3
1982	138,4	110,2
1983	144,2	112,0

Note : a 1970 = 100.

TABLEAU 5-5 Appréciation du taux de change effectif comparé à la différence entre les taux d'inflation étrangers et intérieurs

	\hat{w} (changement du taux de change effectif)	p^*-p (différence entre les taux d'inflation)
	<i>(pourcentage)</i>	
1978	0,9	2,0
1979	1,3	3,4
1980	2,9	3,4
1981	0,6	3,4
1982	3,7	2,9
1983	4,2	2,6

Handler (1980) a relevé les arguments suivants en faveur de la politique de la monnaie forte qui pourraient traduire la pensée des décideurs autrichiens :

- Faire coller le schilling à la devise d'un important partenaire commercial qui a une plus grande stabilité des prix que l'Autriche revient à « importer » la stabilité.
- Une petite économie ouverte subit les prix du marché mondial. On considère donc comme donnés les prix en devise étrangère. La politique de la « monnaie forte » fera fondre les profits des entreprises du secteur exposé et les poussera à résister aux revendications salariales excessives des syndicats. Les pressions inflationnistes sur l'ensemble de l'économie devraient donc s'en trouver réduites.
- La politique de la devise forte créera probablement un climat de stabilité monétaire, brisant ainsi les attentes inflationnistes et facilitant l'application de la politique des revenus.
- Le recul des profits dans le secteur exposé, suite à l'appréciation du schilling, changera la structure des productions et poussera les entrepreneurs à croître la productivité. La position concurrentielle à long terme du secteur exposé s'en trouvera donc améliorée.
- L'expérience empirique d'autres pays (Royaume-Uni, Italie) démontre qu'une politique « de monnaie faible », c'est-à-dire un taux de change flottant à la baisse, devient très facilement un cercle vicieux. La dévaluation produit une plus grande inflation qui, à son tour, amène des augmentations salariales. Les coûts plus élevés des salaires amènent d'autres dévaluations et ainsi de suite.
- D'après les évaluations économétriques de l'élasticité des prix, on ne peut s'attendre à ce qu'une dévaluation du schilling réduise sensiblement la part des importations ou augmente les exportations.

Le principal argument militant en faveur de la démarche de la devise forte semble être celui du « cercle vicieux ». Suite à une dépréciation

exogène, l'économie subira un processus d'auto-renforcement de l'inflation et une dépréciation, se terminant par l'établissement d'un nouvel équilibre où les prix et le taux de change sont plus élevés que dans une économie où les prix sont flexibles et la masse monétaire contrôlée. Il faut à tout prix éviter ce cercle vicieux si on veut appliquer la « politique des revenus », un des concepts de base de la politique économique autrichienne.

La politique fiscale

La politique de stabilisation autrichienne avait comme objectif dominant de garder la demande agrégée à un niveau compatible avec le plein emploi. Les décideurs autrichiens ont tenté de mener une politique fiscale activiste pour contrer le cycle. On s'est toutefois demandé si le rendement de la politique fiscale autrichienne peut être considéré comme anticyclique? Pour déterminer si le budget réel est expansionniste ou restrictif, on doit avoir recours au concept du budget de plein emploi (BPE) (tableau 5-6). Les dépenses réelles sont ici comparées aux recettes fiscales projetées au niveau d'utilisation de plein emploi (Guger, 1978).

Au cours de la récession de 1975 et 1976, en raison de la capacité sous-utilisée, le déficit budgétaire affichait sans aucun doute des effets expansionnistes. Après le deuxième choc pétrolier, l'économie a subi une récession aussi grave que celle de 1975, mais le BPE était en général procyclique. Pourquoi cette différence?

Au cours de la période étudiée, il est apparu deux nouvelles circonstances qui ont limité la formulation de la politique fiscale :

- En raison de la politique fiscale expansionniste, la consommation intérieure a augmenté trop rapidement, produisant un déficit impor-

TABLEAU 5-6 Budget de plein emploi

	PNB-écart en % de la production potentielle	BPE en % de production potentielle
1973	- 1,5	+ 0,1
1974	- 3,2	+ 0,2
1975	- 4,1	- 2,4
1976	- 3,3	- 2,3
1977	- 1,9	- 2,0
1978	- 4,3	- 1,7
1979	- 2,2	- 1,7
1980	- 1,7	- 1,5
1981	- 3,7	- 0,5
1982	- 5,0	- 1,4
1983	- 4,5	- 2,3
1984	- 3,6	- 1,6

tant de la balance du compte courant. En d'autres mots, le multiplicateur des dépenses fiscales se dissipait de plus en plus dans le déficit de la balance des paiements. Ce résultat est en grande partie imputable à une croissance économique plus forte qu'à l'étranger.

- Au cours de cette période, le poste de la dette et des intérêts du budget se sont sans cesse accrus, causant ainsi une volte-face de l'opinion publique contre les mesures de politique fiscale expansionniste. Cette évolution explique peut-être la réaction plus faible en matière de politique fiscale du gouvernement après le deuxième choc pétrolier et sa tendance à se fier aux stabilisateurs intégrés.

La politique des revenus

La politique économique autrichienne est reconnue pour sa politique des revenus, ce qu'on appelle le « partenariat social » entre les syndicats et les employeurs. Tandis que les politiques fiscales et monétaires servent à influencer la demande agrégée et le niveau de l'emploi, la politique des revenus est mise en oeuvre pour contrôler la pression des coûts. Il s'agit des poussées inflationnistes provoquées par des hausses salariales et/ou des profits. La politique des revenus à l'autrichienne peut se caractériser par trois facteurs :

- C'est un concept à long terme.
- Elle est fondée sur la collaboration volontaire entre les partenaires sociaux et le gouvernement.
- Elle ne formule pas de lignes directrices quantitatives, coercitives des prix et des salaires.

Contrairement au contrôle des prix et des salaires et au gel des prix des salaires mis en place pendant un certain temps au début des années 1970 par la Grande-Bretagne et les États-Unis, la politique des revenus de l'Autriche représente une activité continue de politique économique. Elle est fondée sur la collaboration volontaire des représentants des employeurs, des syndicats et du gouvernement dans ce qu'on appelle la « commission paritaire », où les questions touchant les ententes salariales (« les rondes salariales »). Les demandes d'établissement de prix par des entreprises particulières ou même des secteurs, sont aussi soumises à une procédure volontaire d'approbation. L'objectif de la commission paritaire est d'accepter les augmentations de prix sur le principe de la majoration des coûts et de maintenir les négociations salariales dans un cadre fixé par les augmentations de la productivité de la main-d'oeuvre, ainsi que par des attentes inflationnistes acceptées. L'objectif de la politique des revenus autrichienne peut facilement s'interpréter dans les termes du modèle d'inflation « scandinave » (Frisch, 1977). Il est important de faire concorder l'évolution des salaires au changement de productivité de la main-d'oeuvre dans le secteur

exposé, ainsi qu'au taux d'inflation internationale. Cela permet d'assurer la position concurrentielle à long terme de l'économie autrichienne. La procédure d'examen des salaires et des prix de la commission paritaire n'a de toute évidence pas pu empêcher l'inflation, ni l'augmentation correspondante des salaires pendant la période 1971-1976. Elle a cependant pu considérablement ralentir la transmission de l'inflation internationale galopante de 1973 et 1974 aux prix autrichiens. La politique des revenus a surtout empêché des prévisions inflationnistes excessives de devenir un élément direct de détermination des prix et des salaires, et par conséquent de favoriser la dynamique du développement inflationniste. Cette politique des revenus, qui vise la stabilité des prix et le ralentissement des attentes inflationnistes, a reçu l'appui important de la solution devise forte grâce à « l'importation de la stabilité des prix ».

Plus récemment (1982 et 1983), les partenaires sociaux (en particulier les syndicats) ont accepté la nécessité de limiter l'augmentation des salaires et le recul inévitable des termes des échanges provoqués par la hausse du prix du pétrole n'a pas été annulé par des revendications plus élevées du salaire nominal. La politique des revenus qui se manifeste dans la modération des salaires a été un facteur important qui a permis à l'économie autrichienne d'absorber avec relativement de facilité le deuxième choc pétrolier sans perdre beaucoup d'emplois.

Note

Cet exposé a été présenté dans le cadre du symposium « Enseignements des expériences macro-économiques récentes de l'Europe et de l'Australie » organisé par la section de recherche macro-économique de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, à Ottawa, les 8 et 9 juin 1984.

Bibliographie

- Aukrust, O., « Inflation in the Open Economy: The Norwegian Model » dans L.B. Krause et W.S. Salant (édit.), *Worldwide Inflation*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1977, p. 107-203.
- Calmfors, L., « Inflation in Sweden » dans L.B. Krause et W.S. Salant (édit.), *Worldwide Inflation*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1977, p. 493-537.
- Frisch, H., « The Scandinavian Model of Inflation: A Generalization and Empirical Evidence », *Atlantic Economic Journal*, vol. 5, décembre 1977.
- , « Macroeconomic Adjustment in Small Open Economies » dans Sven W. Arndt (édit.), *The Political Economy of Austria*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute, 1982, p. 42-55.
- Guger, A., « Der Vollbeschäftigungssaldo als Instrument zur Beurteilung der konjunkturellen Wirkungen der Budget-politik des Bundes », *Wirtschaft und Gesellschaft*, vol. 4, n° 4, 1978.
- Handler, J., « The Exchange Rate as an Intermediate Target of Stabilization Policy in Austria », *Kredit und Kapital*, supplément n° 6, 1980, p. 382-400.
- Seidel, H., « Der effektive Wechselkurs des Schillings », *Monatsberichte des Usteer. Institutes fur Wirtschaftsforschung*, vol. 51, août 1978.



La Suisse : problèmes et politiques macro-économiques depuis 1973

JEAN-CHRISTIAN LAMBELET

L'année 1973 est un excellent point de départ de ce bref survol, car elle a vu la chute finale du système de Bretton Woods et le premier choc pétrolier. Avec la mise en place des taux de change flottants, la Banque Nationale de Suisse, ainsi que d'autres banques centrales évidemment, ont saisi l'occasion de suivre une orientation monétaire autonome, si elles le souhaitaient. En Suisse, on a sauté sur l'occasion dès le départ. Comme on expliquera plus tard que cette politique monétaire est un élément central de l'économie suisse, on peut très bien commencer par là.

La politique monétaire de la Suisse

Dès qu'elle a obtenu sa liberté de manoeuvre, la Banque Nationale de Suisse et son directeur (le docteur Fritz Leutwiler depuis 1974), se sont engagés dans une voie résolument monétariste, l'objectif étant de contrôler l'expansion monétaire afin de stopper l'inflation.

Dans le tableau 6-1, la « base monétaire » est rajustée de façon à refléter les agrégats monétaires qui, depuis 1973, font l'objet d'un contrôle direct de la Banque Nationale. Cette base a explosé au cours des deux dernières années du système de Bretton Woods, en 1971 et 1972. Tant que les taux de change sont demeurés fixes, il n'y avait aucun moyen d'échapper à ce type d'importation de l'expansion monétaire, et donc à l'importation de l'inflation qui est apparue parce que le reste du monde, et en particulier les États-Unis, ont connu une poussée inflationniste. La Suisse a tenté de se protéger de cette expansion monétaire forcée et de l'importation de l'inflation en réévaluant sa devise en 1971 d'un peu plus de 7 %, et encore une fois en décembre 1971 d'un peu moins de 5 %. Mais, comme l'indique le tableau 6-1, ces mesures n'ont pas suffi à isoler le pays.

TABLEAU 6-1 Base monétaire 1969-1977

	Base monétaire ajustée ^a	M1 ^a	M2 ^a	M3 ^a	Taux d'intérêt	
					Court terme ^b	Long terme ^c
1969	4,1	5,4	12,1	10,3	4,8	4,9
1970	6,4	5,0	8,1	7,9	5,4	5,7
1971	29,3	16,5	8,3	11,1	3,2	5,3
1972	14,1	17,5	5,4	12,0	1,8	5,0
1973	-5,1	2,3	6,1	8,5	4,0	5,6
1974	4,3	0,1	8,9	6,7	6,0	7,1
1975	6,7	4,3	-0,4	5,1	3,5	6,5
1976	3,0	7,7	3,8	7,4	1,2	5,0
1977	3,5	5,4	5,0	8,6	2,1	4,1

Notes : a Changement de pourcentage en moyenne annuelle.

b Dépôts de trois mois auprès des grandes banques de Zurich, rendement en pourcentage par année, moyenne annuelle.

c Rendement moyen des obligations fédérales ayant une échéance de 5 à 12 ans, pourcentage par année, moyenne annuelle.

En janvier 1973, la Banque Nationale a décidé de laisser flotter librement le franc et de le laisser s'établir à un tel niveau des échanges de façon à ce que la banque soit libre de se concentrer sur le contrôle des agrégats monétaires. Ce changement apparaît nettement dans l'évolution de la base monétaire (voir tableau 6-2). Les voies suivies par M1, M2 et M3 sont toutefois influencées par d'autres facteurs, comme la fluctuation des taux d'intérêt. Cependant, dans l'ensemble, la position monétariste adoptée par la Banque Nationale suisse entre 1973 et 1977 s'est traduite nettement par la lente croissance de la base monétaire¹. Son effet sur l'inflation a cependant été sensiblement retardé par le

TABLEAU 6-2 Taux de change, 1969-1977

	Francs suisses par rapport au dollar US ^a	Taux de change « effectif » ^b
1969	4,312	57,9
1970	4,310	57,4
1971	4,112	58,9
1972	3,819	59,5
1973	3,126	66,5
1974	2,980	71,5
1975	2,584	79,9
1976	2,498	90,0
1977	2,402	92,7

Notes : a Moyenne annuelle.

b Taux de change moyen par rapport aux 15 importantes devises étrangères pondérées par les exportations suisses; novembre 1977 = 100. Une augmentation du taux de change effectif signifie que le franc suisse s'apprécie en moyenne.

TABLEAU 6-3 Taux d'inflation, 1969-1977

	Indice de déflation du PIB	Indice de déflation de la consommation
	(pourcentage p.a.)	
1969	2,6	2,8
1970	4,7	4,0
1971	9,2	6,9
1972	9,8	7,6
1973	8,1	9,0
1974	6,9	10,0
1975	7,1	6,6
1976	2,7	2,2
1977	0,3	1,2

premier choc pétrolier survenu à l'automne et à l'hiver de 1973-1974, peut-être également par un léger relâchement temporaire de la politique monétaire en 1975, au milieu de la récession de 1974-1976 en Suisse (tableau 6-3). L'orientation résolument restrictive de la politique monétaire suisse, ainsi que le premier choc pétrolier ont amené, une profonde récession en 1974-1976 (tableau 6-4).

La chute, entre 1974 et 1976, du PIB réel de la Suisse a été la plus forte de tous les pays de l'OCDE. Si le taux de chômage n'a pas grimpé à un niveau plus élevé, c'est en raison de deux phénomènes présentés au tableau 6-5. (Certaines des raisons expliquant le taux relativement faible du chômage suisse seront examinées dans la conclusion.) Premièrement, un peu moins d'un cinquième (18 %) du recul du chômage entre 1974 et 1976 a été absorbé par la composante suisse de l'offre de main-d'oeuvre alors que l'âge de retraite moyen a reculé, la scolarité a

TABLEAU 6-4 Taux d'emploi, 1969-1977

	PIB réel ^a	Emploi ^b	Taux de chômage ^c
1969	5,6	1,7	<0,05 %
1970	6,4	1,4	
1971	4,1	1,4	
1972	3,2	0,7	
1973	3,1	0,4	
1974	1,5	-0,5	
1975	-7,3	-5,3	0,4
1976	-1,4	-3,3	0,8
1977	2,4	0,2	0,4

Notes : a Changement en pourcentage p.a.

b Nombre d'emplois, changement en pourcentage p.a.

c Chômeur reconnu.

augmenté et que quelques Suisses (par exemple, les femmes mariées) se sont retirés du marché du travail. Deuxièmement, le gros de la réduction de l'emploi entre 1974 et 1976, c'est-à-dire près des trois quarts (74 %), a été absorbé par les travailleurs immigrants étrangers qui n'ont eu d'autre choix que de retourner dans leur pays d'origine, de sorte que seulement 8 % de la réduction de l'emploi total s'est traduit par une augmentation du chômage.

Cet effet sur les travailleurs étrangers a souvent donné lieu à des affirmations, ou des accusations, voulant que la Suisse « exporte » son chômage. Les autorités suisses ont toujours répondu que la Suisse n'exportait pas son chômage, mais mettait un frein à l'importation de main-d'oeuvre étrangère. C'est peut-être plus qu'un jeu de mots : avant 1973, plusieurs secteurs de l'économie suisse ont pu connaître une expansion rapide parce qu'ils pouvaient compter sur la main-d'oeuvre étrangère; cette expansion était particulièrement sensible dans le secteur du bâtiment qui, en 1973, souffrait nettement d'hypertrophie. On pourrait prétendre que ces secteurs n'auraient pas eu à sous-traiter autant en 1974–1976 (et, par voie de conséquence, à les licencier ou ne pas embaucher autant de travailleurs étrangers) s'ils n'avaient pas eu l'occasion précédemment de connaître une expansion aussi forte en usant de la main-d'oeuvre étrangère. Quoi qu'il en soit, en 1977, tout était à nouveau sous contrôle et la politique monétaire de la Banque Nationale pourrait être considérée comme une réussite, car l'inflation était tombée à presque zéro (tableau 6–3) et la production et l'emploi étaient à nouveau en expansion (tableau 6–4).

Ce qui a aidé grandement, c'est que l'effet direct de l'explosion des prix de l'énergie de 1974–1976 a été relativement faible en Suisse qui produit surtout des biens et des services ayant une forte valeur ajoutée et un faible contenu énergétique, par exemple des produits pharmaceutiques, des produits chimiques de spécialité, des instruments et des machines de haute qualité, les services bancaires et le tourisme. (Il n'y a pour ainsi dire pas d'industrie lourde en Suisse.) Évidemment, les

**TABLEAU 6–5 Variation de la main-d'oeuvre suisse
(nombre de personnes^a)**

	Récession 1974–1976	Reprise 1976–1981
Travailleurs suisses	– 60 000	+ 5 000
Chômeurs reconnus	+ 25 000	– 20 000
Travailleurs étrangers	– 245 000	+ 100 000
Emploi	– 330 000 ^b	+ 125 000 ^c

Source : Banque Nationale suisse.

Notes : a Évaluations en chiffres arrondis.

b À peu près égal à 10 % de la main-d'oeuvre de 1973.

c À peu près égal à 4 % de la main-d'oeuvre de 1976.

producteurs suisses, et en particulier les exportateurs suisses, ont quand même senti les effets que de ce premier choc pétrolier avait ailleurs. Citons les fluctuations subites des prix relatifs, la modification et la désintégration des marchés étrangers et la restructuration générale; mais cette perturbation n'est pas aussi forte que lorsque l'énergie est un élément important du coût de production. En tout état de cause, en 1977, il semblait que l'effet du premier choc pétrolier avait été absorbé avec succès, du moins dans une large mesure.

En 1978, c'est le désastre ou pour être plus réservé et réaliste, la situation a mal tourné. En raisons des politiques sur-expansionnistes adoptées par la nouvelle administration Carter en 1977 et 1978, on a assisté à un abandon généralisé du dollar et une flambée, notamment, du franc suisse (tableau 6-6). En six mois, du printemps au début de l'automne 1978, le franc suisse s'est apprécié de 25 % en moyenne et, à un moment donné, à la fin de septembre, le dollar a chuté à 1,44 franc suisse sur le marché libre, et la situation du Deutsche Mark a été encore pire. (La parité franc/Deutsche Mark est très importante car l'Allemagne de l'Ouest est le principal marché d'exportation de la Suisse, le principal fournisseur et concurrent sur les marchés tiers.) Par conséquent, les commandes de l'étranger passées aux industries suisses d'exportation sont presque tombées à zéro. L'économie a connu un ralentissement marqué (tableau 6-7) et les pressions se sont accumulées jusqu'à ce que, à la fin de septembre, la Banque Nationale n'ait d'autre choix que d'annoncer qu'elle interviendrait sur le marché des changes étrangers jusqu'à ce que le franc baisse de valeur, indépendamment des objectifs de la masse monétaire.

La banque est intervenue (aidée au bon moment par un changement symétrique de la politique de la Réserve fédérale des États-Unis), et avec une telle force qu'elle a provoqué une augmentation temporaire des agrégats monétaires (tableau 6-8) qui n'a pu être résorbée avant 1981. (Si on applique un taux de croissance annuel de 3 % aux chiffres de 1977 de

TABLEAU 6-6 Taux de change, 1977-1983

	Francs suisses par rapport au dollar US ^a	Taux de change « effectif » ^b
1977	2,402	92,7
1978	1,786	114,6
1979	1,663	115,7
1980	1,674	113,8
1981	1,964	117,6
1982	2,032	127,6
1983	2,100	135,5

Notes : a Moyenne annuelle.

b Taux de change moyen par rapport à 15 devises étrangères importantes pondérées par les exportations suisses; novembre 1977 = 100. Une augmentation du taux de change effectif signifiait que le franc suisse s'apprécie en moyenne.

TABLEAU 6-7 Taux d'emploi, 1977-1985

	PIB réel ^a	Emploi ^b	Taux de chômage ^c
1977	2,4	0,2	0,4
1978	0,4	0,6	0,4
1979	2,5	0,7	0,3
1980	4,6	1,8	0,2
1981	1,5	1,3	0,2
1982	-1,2	-0,7	0,4
1983	-0,3	-1,1	0,9
1984	3,0 ^d	0,3 ^d	1,0 ^d
1985	2,7 ^d	1,2 ^d	0,9 ^d

Notes : a Changement en pourcentage p.a.

b Nombre d'emplois, changement en pourcentage p.a.

c Chômeur reconnu.

d Prévisions (Centre de recherches économiques appliquées, « Créa », Université de Lausanne).

la base monétaire, on obtient une série qui converge vers la série réelle de 1981.) Il n'est donc pas surprenant que l'inflation, qui avait été contrôlée totalement en 1976 et 1977, se soit emballée entre 1979 et 1981 (tableau 6-9).

Sur le plan de la politique monétaire, la principale leçon tirée du choc des taux de change en 1978 peut se résumer ainsi : tandis que la politique monétaire de la Suisse du début de 1973 à septembre 1978 pouvait se qualifier de monétarisme pur et dure, elle est depuis devenue plus pragmatique. C'est-à-dire qu'elle est demeurée fondamentalement mo-

TABLEAU 6-8 Base monétaire 1977-1985

	Base monétaire ajustée ^a	Taux d'intérêt				
		M1 ^a	M2 ^a	M3 ^a	Court terme ^b	Long terme ^c
1977	3,5	5,4	5,0	8,6	2,1	4,1
1978	16,8	16,3	7,4	9,1	0,6	3,3
1979	5,9	8,5	9,8	9,4	1,3	3,4
1980	-7,9	-9,0	17,8	6,5	5,0	4,7
1981	-0,6	-3,6	13,1	5,3	8,2	5,6
1982	2,6	3,0	4,0	3,5	4,4	4,8
1983	3,6	7,5	-3,3	6,7	3,3	4,5
1984	3,0 ^d	1,8 ^e	6,5 ^e	—	4,4 ^e	5,0 ^e
1985	4,0 ^e	2,7 ^e	4,4 ^e	—	4,4 ^e	5,3 ^e

Notes : a Changement en pourcentage de la moyenne annuelle.

b Dépôts de 3 mois auprès des grandes banques de Zurich, rendement en pourcentage par année, moyenne annuelle.

c Rendement moyen des obligations fédérales ayant une échéance de 5 à 12 ans, pourcentage par année, moyenne annuelle.

d Objectif officiel de 1984; le résultat réel peut être quelque peu inférieur.

e Révisions (« Créa »).

TABLEAU 6-9 Taux d'inflation, 1977-1985

	Indice de déflation du PIB	Indice de déflation de la consommation
	<i>(pourcentage p.a.)</i>	
1977	0,3	1,2
1978	3,6	0,6
1979	2,0	4,4
1980	2,7	4,5
1981	6,9	6,6
1982	7,4	5,6
1983	3,2	2,9
1984	1,3 ^a	2,2 ^a
1985	2,9 ^a	2,8 ^a

Note : a Prévisions (« Créa »).

nétariste dans son ensemble, mais les autorités monétaires suisses sont prêtes au besoin à abandonner temporairement le contrôle de la base monétaire pour contrôler une autre variable comme la valeur extérieure de la devise nationale. En outre, lorsque la banque se concentre sur le contrôle de la base monétaire (comme cela doit être la plupart du temps), les objectifs officiels annuels sont fixés à un niveau suffisamment bas pour ramener l'inflation à zéro et la garder à ce niveau. Comme la croissance de la production réelle a tendance à s'établir à 2 % par année, ou un peu plus, cela se traduit par des objectifs de l'ordre de 2 à 2,5 % par année. S'il y a une récession vraiment profonde, il ne faut toutefois pas écarter la possibilité d'un relâchement temporaire de cette politique (comme cela c'est produit en 1975).

Il importe de souligner qu'il ne faut pas s'attendre à ce qu'on déroge à la règle de base inspirée de Friedman (c'est-à-dire assurer une croissance lente et régulière de la base monétaire)² tant qu'il ne se produira pas un choc vraiment important comme en 1978. En temps normal, et on peut dire la plupart du temps, on doit s'attendre à ce que la base monétaire suive une voie prévisible et à ce que la Banque Nationale soit tout à fait prête à faire face aux fluctuations à court terme plus fortes des taux d'intérêt et des taux de change, qui pourraient être la contre-partie d'une expansion monétaire lente et régulière.

Jusqu'à ce jour, cette politique, qu'on pourrait qualifier de monétarisme pragmatique et éclairé, a porté fruit. Depuis 1981, la base monétaire est revenue à la normale et son expansion est beaucoup plus régulière et lente (tableau 6-8) que celle qu'on peut observer dans la plupart des autres pays. Quant à l'inflation, la flambée du marché des changes de 1978-1979 ne l'a pas faite immédiatement accélérer de beaucoup (tableau 6-9). Puis, la poussée non prévue des taux d'inflation en 1981 et 1982 (déflation du PIB) ou en 1979-1982 (déflation de la consommation privée) était attribuable à deux phénomènes évoluant dans le

même sens. Il y a d'abord le second choc pétrolier de 1979–1980. Puis, de 1978–1979 à 1981–1982, le franc suisse a traversé une période de faiblesse relative (tableau 6–6). Cette faiblesse était attribuable non seulement à la vigueur retrouvée de la devise américaine, mais également au fait que, par rapport à la situation internationale, les taux d'intérêt sont demeurés relativement faibles en Suisse (tableau 6–8). Ce résultat laisse supposer qu'on a peut-être exagéré quelque peu le rôle central attribué aux taux d'intérêt américains et, par conséquent, au déficit public des États-Unis pour expliquer la hausse des taux d'intérêt dans les autres pays.

Comme le montre également le tableau 6–7, la récession de 1981–1983 a été plutôt faible en Suisse. Le PIB réel a baissé légèrement en 1982 et peut-être en 1983 (les chiffres définitifs ne sont pas encore disponibles), mais le chômage a à peine passé la barre des 1 %, bien que le rôle de tampon de la main-d'oeuvre étrangère soit devenu moins important, suite à une nette modification des politiques d'immigration du gouvernement fédéral qui vise maintenant l'assimilation (tableau 6–10). En 1984 et 1985, on s'attend que la croissance s'établisse à un taux respectable pour une économie mûre comme celle de la Suisse (tableau 6–7), tandis que l'emploi devrait à nouveau reprendre du terrain à un rythme modéré; le chômage devrait très bientôt commencer à diminuer lentement. Quant à l'inflation, elle a baissé à un niveau acceptable bien que les prévisions de 1984 présentées dans le tableau 6–9 soient probablement un peu optimistes. Le chiffre définitif de l'indice de déflation de la consommation privée en 1984 sera probablement de l'ordre de 2,5 à 3 %. Ce résultat, favorable quand comparé à d'autres, peut très bien être attribué au type de politique monétaire suivie par la Banque Nationale suisse.

L'expérience macro-économique suisse, depuis 1973, peut également nous éclairer sur une question d'intérêt général : est-il, possible pour une petite économie ouverte, d'adopter les politiques macro-économiques indépendantes, de « faire cavalier seul »? Ou encore, le dédoublement permanent est-il une solution viable pour une telle économie?

**TABLEAU 6–10 Changement de la main-d'oeuvre suisse
(nombre de personnes^a)**

	Récession de 1974–1976	Reprise de 1976–1981	Récession de 1981–1983
Trav. suisses	– 60 000 (≈1/6)	+ 5 000 (≈1/20)	– 20 000 (≈3/10)
Chômeurs reconnus	+ 25 000 (≈1/12)	– 20 000 (≈1/6)	+ 25 000 (≈2/5)
Trav. étrangers	– 245 000 (≈3/4)	+ 100 000 (≈4/5)	– 20 000 (≈3/10)
Emploi	– 330 000 ^b	+ 125 000 ^c	– 65 000 ^d

Source : Banque nationale suisse.

Notes : a Approximations en chiffres arrondis.

b À peu près 10 % de la main-d'oeuvre de 1973.

c À peu près 4 % de la main-d'oeuvre de 1976.

d À peu près 2 % de la main-d'oeuvre de 1981.

Dans un monde idéal, le dédoublement réussi signifie, grosso modo, que l'écart entre les taux d'intérêt intérieurs et étrangers est égal au taux d'appréciation et de dépréciation de la devise nationale, qui à son tour est égal à l'écart du taux d'inflation. (Évidemment, plusieurs facteurs, par exemple les différences de législation fiscale, les contrôles de mouvement des capitaux et les différences de productivité peuvent nuancer cette description simple.) Le tableau 6-11 montre jusqu'à quel point cette égalité à trois voies s'applique à la Suisse.

Entre 1953 et 1972, dans le cadre du système de Bretton Woods, la différence entre les taux d'intérêt à long terme de la Suisse et des États-Unis était relativement faible, soit $4,45 - 3,77 = 0,68$ en procédant par

TABLEAU 6-11A Taux de change fixes (1953-1972)

	Moyenne	Déviation standard	Tendance taux croissance ($\ln Y = \hat{a} + b \cdot \text{temps}$)		
			<i>b</i> (test T)		<i>r</i> ²
INTCH ^a	3,774	0,934	0,0375	(10,1)	0,84
INTETR ^b	5,962	1,057	0,0266	(10,4)	0,85
INTUS ^c	4,450	1,364	0,0487	(12,5)	0,89
EERCH ^d	56,720	1,309	0,0034	(7,2)	0,73
DOLLAR ^e US\$1 =	4,37 jusqu'à mai 1971				
	4,08 jusqu'à décembre 1971				
	3,84 jusqu'à janvier 1973				

TABLEAU 6-11B Taux de change flottants (1973-1983)

	Moyenne	Déviation standard	Tendance taux croissance ($\ln Y = \hat{a} + b \cdot \text{temps}$)		
			<i>b</i> (test T)		<i>r</i> ²
INTCH ^a	4,965	1,176	-0,0304	(-1,4)	0,09
INTETR ^b	10,473	1,598	0,0336	(3,5)	0,52
INTUS ^c	9,522	2,456	0,0665	(5,9)	0,77
EERCH ^d			0,0703	(11,3)	0,93
DOLLAR ^e			-0,0501	(-3,5)	0,52
PCH ^f			0,0374	(15,0)	0,96
PW ^g			0,0890	(51,9)	0,996
PUS ^h			0,0725	(46,8)	0,995

Notes : Toutes les données sont des moyennes annuelles.

^aTaux d'intérêt suisse à long terme.

^bTaux d'intérêt étrangers moyens à long terme, même pays et pondérations que EERCH.

^cTaux d'intérêt américain à long terme.

^dTaux de change « effectif » du franc suisse (pondéré avec les exportations).

^eFrancs suisses par dollar US.

^fIndice de déflation du PIB suisse.

^gIndice de déflation du PIB de l'OCDE.

^hIndice de déflation des États-Unis.

échantillon³. Cet écart est tout à fait plausible étant donné le haut degré de convertibilité qu'il y avait entre les États-Unis et la Suisse au cours de cette période. D'autre part, si on considère le taux d'intérêt à long terme étranger « moyen », soit l'INTETR dans le tableau 6–11 où on s'est servi des mêmes pondérations pour arriver au taux de change « effectif » du franc (c'est-à-dire l'EERCH), alors la différence entre les échantillons de 1953–1972 est beaucoup plus importante : $5,96 - 3,77 = 2,19^4$. Encore une fois, cela n'est pas surprenant car de nombreux pays parmi les 15 choisis pour construire l'INTETR et l'EERCH⁵ ont gardé une certaine forme de contrôle des devises, même après 1958. Finalement, même sous le régime de Bretton Woods, le franc avait une tendance, légère mais importante, à s'apprécier par rapport au dollar et aux autres devises importantes, une tendance qui s'est raffermie au cours des dernières années de cette période.

Si on se penche maintenant sur la période des taux de change flottants (1973–1983), le taux d'intérêt à long terme de la Suisse est demeuré stable pendant cette période tandis que le taux d'intérêt américain a connu une importante tendance à la hausse, ce qui complique les comparaisons. Malgré cela, la différence entre les taux à long terme suisse et américain, soit $9,52 - 4,97 = 4,55$ en tenant compte de la méthode des échantillons, est compatible avec le taux d'appréciation moyen du franc par rapport au dollar, soit un peu plus que 5 % par année. Ce dernier chiffre est toutefois plus élevé que la différence entre les taux d'inflation suisse et américain, soit $7,25 - 3,74 = 3,51$ % par année.

Si on compare la Suisse au groupe de 15 pays utilisés pour obtenir l'INTETR et l'EERCH, on découvre que pendant la même période, la différence des taux moyens d'intérêt à long terme, soit $10,47 - 4,97 = 5,50$ selon la méthode des échantillons, est très proche de la différence des taux d'inflation, soit $8,90 - 3,74 = 5,16$ %, mais un peu plus faible que la tendance du franc à s'apprécier, soit 7,03 % par année.

Un échantillon de 11 années est probablement trop petit pour ce type de comparaison visant à dégager les tendances à long terme. Néanmoins, l'exercice laisse supposer que le dédoublement est en fait une solution viable à long terme, même pour une petite économie ouverte comme la Suisse, même si elle a reçu beaucoup d'aide en cela du fait que l'Allemagne de l'Ouest (le principal partenaire et concurrent économique de la Suisse) ait appliqué à peu près les mêmes politiques. Il est vrai, par ailleurs, que si on examine les chiffres annuels un à un, on est parfois très loin de la situation idéale où les différences entre les taux d'intérêt sont égales à la fois aux différences des taux d'inflation et aux taux d'appréciation et de dépréciation. Cela ne signifie pas cependant que les politiques de démarcation imposent nécessairement des pressions insurmontables à court terme sur l'économie. Après tout, l'économie peut faire preuve d'un certain degré d'élasticité et les profits, notamment,

peuvent agir comme tampon à réaction aux écarts à court terme les plus importants. Par conséquent, on peut conclure de tout cela sur le démarcage permanent, du moins d'après moi, la même chose que précédemment pour la faisabilité d'une politique monétariste pure et dure (ce qui est tout à fait normal car les deux sont étroitement reliées). C'est-à-dire que les deux options sont faisables la plupart du temps, mais il peut y avoir, de temps à autres (comme en 1978), des chocs sérieux qui imposent de modifier la politique.

Les politiques fiscales

Tandis que le secteur public de la Suisse affichait un excédent dans les années 1950 et 1960, on a assisté à une nette dégradation au début des années 1970, en raison surtout de la poussée des dépenses sociales. Puis, la récession de 1974–1976 est arrivée en produisant une chute des recettes fiscales. Depuis lors, toutefois, tous les paliers de gouvernement (fédéral, cantonal et local) se sont donnés comme objectif d'équilibrer les comptes publics et, comme l'indique le tableau 6–12, cette lutte a porté fruit. Par conséquent, il n'y a pas de « gonflement » digne de mention en Suisse, et les politiques budgétaires sont et demeureront probablement fidèles à la vieille religion fiscale voulant que le secteur public doit être correctement financé. Il est amusant pour quiconque connaît la situation fiscale de la plupart des autres économies de marché industrialisées d'observer le parlement fédéral suisse s'agiter, périodiquement, devant des déficits fédéraux qui seraient, ailleurs, considérés comme insignifiants.

TABLEAU 6–12 Déficit public combiné, en pourcentage du PIB^a

Années	Pourcentage
1969	0,6
1970	0,5
1971	1,9
1972	1,9
1973	1,5
1974	1,7
1975	1,6
1976	1,8
1977	1,0
1978	0,3
1979	0,8
1980	0,4
1981	0,2
1982	0,7

Note : a Déficit consolidé aux niveaux fédéral, cantonaux et locaux. On ne dispose pas encore des chiffres de 1983.

On ne peut pas affirmer pour autant qu'il n'y a pas d'élément « activiste » dans toutes les politiques fiscales suisses. Les récessions de 1974–1976 et de 1981–1983 ont amené le gouvernement fédéral et de nombreuses administrations cantonales à mettre sur pied un train de mesures fiscales extraordinaires (ce qu'on a appelé les programmes de relance). Cependant, les sommes en jeu étaient relativement faibles par rapport à la taille de l'économie et une recherche récente a démontré que les dépenses réelles effectuées (ou qui auront lieu) après la récession ont fondu. Par conséquent, il est préférable de considérer ces mesures d'urgence comme des ballons politiques. Lorsque l'économie ralentit et qu'on voit venir une récession, il faut faire quelque chose pour apaiser l'opinion publique. Cependant, que ces mesures aient des effets réels, c'est une autre question.

Pour résumé, il n'y a, à vrai dire, pas de politiques fiscales dignes de ce nom en Suisse, c'est-à-dire pas de politiques visant à influencer activement et efficacement le cycle économique. L'article que je présente sur les politiques macro-économiques dans les états fédéraux (article 10) permettra d'en comprendre les raisons. Qu'il suffise de noter que les politiques budgétaires conservatrices, non activistes, qui sont réellement suivies ne contreviennent pas à la politique monétaire.

Conclusions

À première vue, il semble que la Suisse offre une bonne illustration de ce que sont des politiques monétaires conservatrices efficaces, « solides » à la Friedman. Cependant, il est évident que ces politiques ont réussi en Suisse en raison d'un certain nombre de facteurs et de circonstances dont quelques-uns ont été mentionnés et dont certains ne peuvent être transposés à d'autres économies :

- L'important rôle tampon de l'énorme main-d'oeuvre étrangère, bien que ce rôle diminue.
- Les politiques budgétaires tout aussi traditionnelles qui ne vont pas à l'encontre de la politique monétaire.
- Le fait que le marché du travail ne constitue pas en général une contrainte, en particulier parce que le chômage est et demeurera inhabituellement faible.

Quelles sont les raisons de ce ciel sans nuage au-dessus de la tête des employés? Mis à part le rôle de la main-d'oeuvre étrangère, on peut indiquer la flexibilité relative des salaires nominaux qui s'explique par de solides preuves économétriques temporaires. L'économie suisse étant fortement décentralisée, les négociations salariales ont tendance à se faire à l'échelle de l'entreprise. Comme les relations de travail sont, en général, non conflictuelles et que les travailleurs et les employés acceptent habituellement de réduire leurs réclamations salariales lorsque la

situation financière de leur entreprise la demande, cela facilite les choses. On pourrait également mentionner le stock relativement élevé par habitant de capital humain. Dans la mesure où le travailleur ou l'employé moyen est relativement bien éduqué, il ou elle peut mieux s'adapter à un changement d'emploi lorsqu'une restructuration le demande, gardant ainsi le chômage structurel à un niveau faible. Ce stock relativement élevé par habitant de capital humain est à son tour en grande partie attribuable à un système d'apprentissage qui fonctionne assez bien. Les deux éléments essentiels de ce système, qui est décrit plus en détail dans une publication récente de l'OCDE⁶, sont que les apprentis sont formés sur les lieux de travail, et non dans des écoles professionnelles équipées de machinerie désuète; et que le salaire des apprentis est maintenu à un niveau suffisamment faible, en particulier pendant les premiers stages, pour que les entreprises trouvent rentable de les engager en grand nombre. Le système d'assurance-chômage suisse est une troisième raison de la faiblesse du taux de chômage. Il est, et de loin, très dur : les chômeurs doivent se présenter au bureau de chômage de deux à cinq fois par semaine (selon le canton), et on exerce sur eux des pressions considérables pour qu'ils continuent à chercher du travail ou à en accepter un qui peut même ne pas sembler tout à fait convenable. Il est donc beaucoup plus facile d'envisager et d'appliquer une politique monétaire restrictive, visant principalement à contrôler l'inflation, dans une économie où le marché du travail est assez flexible et qui, de fait, tend à se conformer au modèle classique, même s'il ne peut évidemment pas instantanément et complètement tout absorber.

- La politique monétaire de la Suisse n'est soumise à aucune contrainte relative à la balance des paiements. Si on excepte l'année 1980, où la balance du compte courant suisse a enregistré un petit déficit au lendemain du second choc pétrolier, le pays a régulièrement affiché d'importants excédents, par exemple de 3 à 4 milliards de dollars US au cours des dernières années ou de 3 à 4 % du PNB. Encore une fois, on peut prétendre que la politique monétaire peut profiter d'une plus grande marge de manoeuvre, dans un sens ou dans l'autre, dans une économie qui est traditionnellement un important exportateur net de capitaux (en fonction de sa taille).
- Mis à part une économie intérieure suffisamment robuste et flexible, l'application du genre de politique monétaire traditionnelle et solide adoptée par la Banque Nationale suisse demande également une conjoncture économique internationale raisonnablement stable (surtout une conjoncture monétaire). Lorsque l'économie internationale, et notamment le système monétaire international, sont l'objet de secousses sérieuses, la Banque Nationale peut avoir à délaissé sa priorité principale (maintenir la masse monétaire et l'inflation à un bas niveau) et commence alors à se concentrer sur, par exemple, la valeur

extérieure du franc suisse. Comme on l'a vu en 1978–1979, il faut du temps avant que des écarts de la sorte soient comblés.

Finalement, et pour éviter que le lecteur ne soit tenté de croire que tout est rose en Suisse, il faut signaler un certain nombre de problèmes économiques auxquels la Suisse fait aujourd'hui face. Voyons-en rapidement trois.

- On se rend compte que certains marchés deviennent résolument politiques. Par exemple, le taux d'intérêt hypothécaire n'est plus libre de s'ajuster comme auparavant, parce que le public le lie de plus en plus aux loyers, et que les loyers représentent une partie importante des dépenses totales (environ 20 % en moyenne; la plupart des Suisses, environ les deux tiers, vivent en location).
- Bien que les dépenses gouvernementales n'aient pas autant augmenté qu'ailleurs par rapport au PNB, la part des dépenses d'investissement des dépenses publiques totales est en baisse.
- Les impôts deviennent lourds. Comme chaque canton et chaque collectivité locale possède ses propres lois fiscales et grilles d'imposition, il est difficile d'évaluer les taux d'imposition moyens et marginaux en Suisse. À première vue, il semblerait que le taux marginal le plus élevé de l'impôt sur le revenu soit de l'ordre de 50 %, peut-être un peu plus, pour la plupart des Suisses. Évidemment, il s'agissait du taux marginal le plus élevé en Suède autour de 1955, « au bon vieux temps ». Pour nombre de Suisses d'aujourd'hui, c'est un niveau inacceptable.

Notes

Cet exposé a été présenté dans le cadre du symposium intitulé « Enseignements des expériences macro-économiques récentes de l'Europe et de l'Australie » organisé par la section de recherche macro-économique de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, à Ottawa, les 8 et 9 juin 1984.

1. Au cours de ces années, l'objectif officiel de la Banque Nationale portait sur M1 et non sur la base monétaire, comme aujourd'hui. Comme indiqué dans l'article, cette dernière est toutefois sous le contrôle direct de la Banque Nationale et représente donc un meilleur indicateur de la politique monétaire suisse.
2. Évidemment, la prescription politique de Friedman à l'égard des banques centrales consiste à assurer une croissance régulière de la masse monétaire (c'est-à-dire, M1). Les raisons qui ont poussé la Banque Nationale suisse à se concentrer au contraire sur la base monétaire ne peuvent être examinées de façon satisfaisante au cours de ce bref survol.
3. Si on prend chaque chiffre annuel comme une observation, et donc si on néglige le fait qu'il s'agit de moyennes d'un nombre d'observations quotidiennes, alors la différence entre les deux échantillons de moyenne n'est pas significative au niveau de 95 %.
4. Conformément à la note précédente, les deux échantillons de moyenne sont significativement différents au niveau de 95 %.
5. Ces 15 pays sont les principaux partenaires commerciaux de la Suisse.
6. Voir l'étude sur la Suisse de l'OCDE d'avril 1982.



Résumé des discussions soulevées par les articles sur l'Autriche et la Suisse

JOHN SARGENT

La discussion a permis d'approfondir plusieurs points abordés dans ces articles.

Le professeur Frisch a remarqué le fort degré d'intégration des marchés de capitaux autrichiens avec ceux de l'Allemagne de l'Ouest, qui permet d'établir le parallèle entre l'Autriche et l'Allemagne et le Canada et les États-Unis. Le gouvernement ne peut emprunter directement de la banque centrale. Cependant, lorsqu'il emprunte à l'étranger et convertit ses emprunts en devises nationales, l'effet de cette opération peut très bien amener la banque centrale à gonfler la masse monétaire afin de maintenir le taux de change. Il y a une coordination informelle (l'échange de renseignements) entre le gouvernement et la banque centrale, et le gouvernement doit obtenir la permission de la banque avant d'emprunter à l'étranger.

On a demandé au professeur Frisch d'expliquer davantage les raisons du « miracle autrichien », et de préciser si l'État-providence autrichien traversait la même crise que la Hollande et la Suède comme on l'a dit lors de séances précédentes. Le professeur Frisch a nuancé quelque peu le « miracle ». La croissance de la demande en main-d'oeuvre dans le secteur des services a aidé à faciliter l'adaptation au premier choc pétrolier; il s'agit d'un heureux hasard qui n'arrive qu'une fois. Le chômage a sensiblement augmenté après 1980, bien qu'il demeure inférieur à celui de la plupart des autres pays. Il a souligné l'importance de l'application réussie de la politique monétaire, fiscale et des revenus. Il a cependant rappelé que, au cours de la dernière récession, la politique fiscale a été limitée par le gouvernement et par les déficits du compte courant qui se sont accumulés suite à l'application de la politique fiscale expansionniste qui a suivi le premier choc pétrolier.

Quant à l'absence apparente de crise au sein de l'état providence autrichien, le professeur Frisch a insisté sur le fait que le marché du travail autrichien a, à de nombreux égards, continué à bien fonctionner. L'absence d'un mouvement généralisé d'indexation des salaires a aidé l'Autriche à éviter le resserrement des profits qui a suivi le premier choc pétrolier et qu'ont connu les pays où les salaires ont été indexés : la Belgique, la Hollande et l'Italie. Le système d'apprentissage autrichien, avec ses bas salaires et la formation qu'il dispense, aide efficacement les jeunes à obtenir un premier emploi.

Le professeur Lambelet a ajouté que le lien entre les fortes charges salariales et l'État-providence, et la divergence qui s'ensuit entre les coûts à l'employeur et les revenus de l'employé, sont une autre raison importante permettant d'en expliquer pourquoi le fonctionnement du marché du travail a été perturbé dans certains États-providence. (Il n'y a pas eu de mention explicite de l'importance relative des charges salariales en Autriche.) En général, les deux conférenciers ont insisté sur le fait que, dans la mesure où il y a une crise, elle peut ne pas être essentiellement imputée à l'État-providence, mais plutôt à des distorsions particulières qu'on a laissé se développer dans les marchés du travail.

Le docteur Jakobsson a remarqué que le professeur Frisch a toujours pu appliquer le « modèle scandinave » d'inflation dans une économie ouverte à l'Autriche, alors qu'on considère généralement ce modèle comme périmé en Scandinavie. Il a attribué cet abandon à une tendance du gouvernement scandinave à agir comme si « l'inflation était déterminée à l'échelon international, quel que soit le type de politique adoptée », tandis qu'en Autriche on a reconnu les limites imposées à la politique fiscale et monétaire pour préserver un taux de change stable.

M. Allsopp a établi un parallèle entre la réussite relative de l'Autriche et de la Suisse, en insistant sur leurs systèmes très divergents de détermination des salaires : corporatiste dans le cas de l'Autriche, mais très décentralisé et de laisser-faire dans le cas de la Suisse. Il s'est demandé si le succès de la politique autrichienne des revenus à l'échelon macro-économique n'a pas créé des problèmes de rigidité excessive dans les salaires relatifs au niveau micro-économique, le talon d'Achilles des politiques heureuses de revenus. Le professeur Frisch a reconnu que la rigidité des salaires relatifs soulève un problème, que le marché du travail autrichien offre moins de mobilité que celui de la Suisse et qu'on peut s'attendre à ce que les rigidités soient une source de difficulté lorsqu'il faudra procéder à des rajustements importants, comme cela semble être le cas dans le domaine de l'acier.

La discussion s'est terminée en se demandant dans quelle mesure l'expérience d'un pays peut s'appliquer à d'autres pays. Les professeurs Frisch et Lambelet se sont tous les deux montrés prudents à cet égard ; le professeur Lambelet a rappelé qu'au moins une partie du succès suisse

tenait à la chance de posséder très peu de régions ne comptant qu'une industrie. Cette situation rend les rajustements plus faciles et, surtout, atténue les tendances à inciter le gouvernement à intervenir pour sauver les industries en perte de vitesse. Le professeur Frisch, qui s'est également montré prudent devant les tentatives faciles d'appliquer le modèle autrichien, a manifesté son désaccord d'avec l'opinion voulant que le succès autrichien puisse être attribuable presque entièrement aux chefs de fil gouvernementaux et syndicaux au pouvoir depuis la guerre (et qui devraient bientôt quitter la scène). Il a laissé entendre que la Chambre du travail, la Chambre de commerce et la Chambre de l'agriculture sont des structures institutionnelles qui ont joué un rôle important dans l'amélioration de la collaboration.



L'Australie et le Royaume-Uni



L'expérience macro-économique récente en Australie

R.G. GREGORY

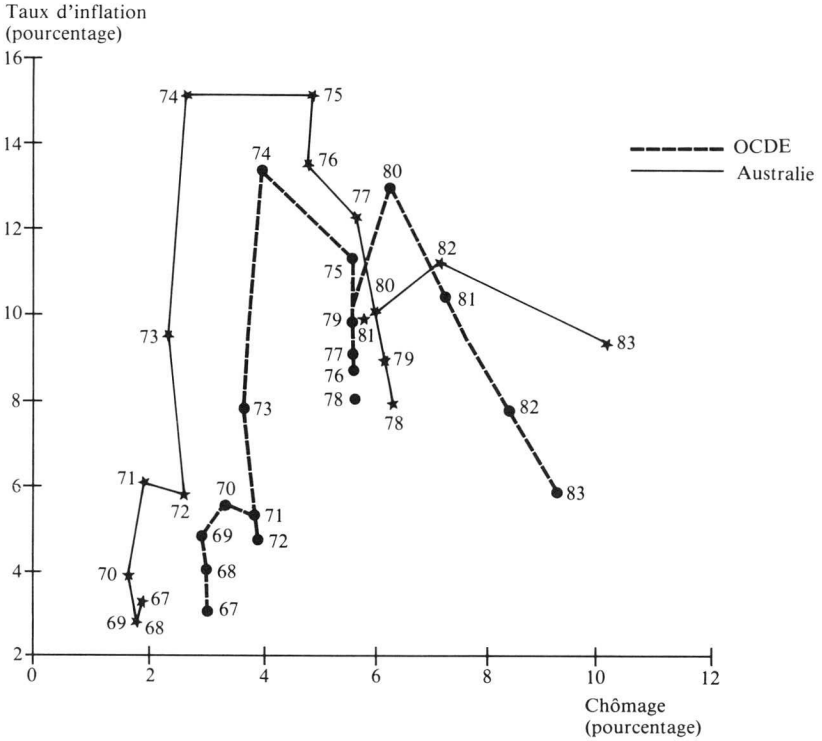
Comme celui de la plupart des autres pays membres de l'OCDE, le rendement de l'économie australienne au cours des années 1970 et 1980 s'est dégradé dans à peu près tous les domaines. De ce fait, sur de nombreux plans, la dégradation a été plus forte que la moyenne. Dans cet article, je m'intéresse surtout à certains aspects de ce qui peut être considéré comme la question politique centrale : l'inaptitude à rétablir le plein emploi à de faibles taux d'inflation. La plupart des commentaires de la première partie de l'article, portant sur l'inflation et le chômage, mettent l'accent sur les relations du marché du travail. Dans la deuxième partie, je traite de la gestion du taux de change et de la politique protectionniste.

L'inflation et le chômage en Australie

Leçon 1 : L'économie australienne a subi les mêmes influences que la plupart des autres pays de l'OCDE.

L'évolution récente de l'inflation et du chômage de l'Australie et des pays membres de l'OCDE¹ est illustrée à la figure 7-1. Ce qui en ressort, c'est que l'évolution de l'inflation et du chômage en Australie suit à peu près la même courbe que la moyenne de l'OCDE, malgré les taux de change flexibles, un boom minier, une structure institutionnelle d'établissement des salaires unique². Il est important de garder à l'esprit cette évolution parallèle, non pas comme une excuse pour le vide politique — Que peut-on faire lorsque les influences mondiales sont si fortes? — mais pour tempérer les espoirs qu'on place dans les décideurs locaux. Bien que notre économie semble d'abord influencée par des facteurs mondiaux, les politiques locales y ont toujours leur place.

FIGURE 7-1 Inflation et chômage, Australie et OCDE



Source : Organisation de coopération et de développement économique, *Historical Statistics*, Paris, OCDE, 1982 et *Perspectives économiques*, Paris, OCDE, juillet 1983.

Malgré la très grande similitude des expériences australiennes et de l'OCDE, il y a un certain nombre de différences importantes qui méritent d'être commentées. Au cours des années 1960, et jusqu'en 1970, l'Australie a généralement connu un taux d'inflation et de chômage plus faible que la moyenne de l'OCDE. Cependant, depuis 1970, cette économie a régulièrement fait pire en ce qui a trait à l'un ou l'autre de ses objectifs de politique, et souvent dans les deux domaines. On ne sait pas vraiment pourquoi le rendement de notre économie s'est modifié. Parmi certains facteurs possibles, notons la modification des flux d'immigration (Hughes, 1975), celle du niveau des prestations de chômage et d'assistance sociale (Trivedi et Baker, 1983), le nombre de plus en plus grand de familles à deux revenus, la croissance du secteur gouvernemental et les modifications structurelles produites par le déclin rapide du secteur manufacturier. En pratique, il est très difficile d'expliquer avec

exactitude les raisons des changements du rendement économique des pays. Il n'y a pas de consensus en Australie sur les raisons de la dégradation de la performance économique.

Dans les sections qui suivent, je vais adopter une démarche plus étroite et me concentrer sur quelques analyses récentes de la relation salaire-chômage et des raisons de la dégradation de ce rapport en Australie.

Leçon 2 : Des niveaux de chômage plus élevés et réguliers ne semblent pas ralentir l'inflation salariale, du moins à moyen terme.

La courbe de Phillips de l'Australie

Bien que cette opinion trouve de moins en moins de défenseurs, la plupart des économistes australiens estiment que l'inflation et le chômage sont liés par une courbe de Phillips. Ils estiment que les salaires évoluent en réaction systématique au niveau de chômage et aux prévisions des changements futurs des prix :

$$w = a - bu + cp^e \quad (1)$$

où

w est le taux de croissance des salaires

u est le taux de chômage

p^e est le taux prévu de croissance des prix.

Jusqu'à tout récemment, on semblait s'entendre, chez les universitaires australiens, sur la nature de (1). Le coefficient attaché au taux de chômage était négatif et statistiquement significatif et le coefficient relié à la variable de prévision des prix était très près de l'unité, ce qui peut laisser supposer qu'il n'y avait pas de rapport à long terme entre les augmentations salariales et le chômage (Hagger, 1978). On évaluait le taux naturel de chômage entre 1,5 et 2 %. Les résultats empiriques indiquaient que des taux de chômage inférieurs à ce chiffre s'accompagneraient d'une inflation galopante.

Dans ces circonstances, le taux actuel de chômage qui prévaut en Australie, soit 9 à 10 %, devrait réduire l'inflation salariale assez rapidement. En outre, même si le taux de croissance de l'emploi devait s'accélérer suffisamment pour réduire le chômage à, disons, 5 ou 6 % dans un proche avenir, le taux de croissance des salaires devrait tout de même continuer à baisser. La documentation traitant de la courbe de Phillips australienne laissait donc entendre qu'au cours des quelques prochaines années, il serait possible de réaliser assez rapidement d'importantes diminutions de l'inflation salariale et du chômage.

Malgré les résultats présentés dans cette littérature, une des propositions centrales de la politique économique de l'Australie semble être que, si le chômage diminue rapidement, l'inflation salariale s'accélé-

rerait grandement³. L'opinion actuelle de la plupart des décideurs a été fortement influencée par l'évolution des salaires au moment de la reprise économique de 1979–1981. Pendant cette période, l'emploi a augmenté à un rythme normal, le chômage a cessé de croître, mais n'a pas reculé de manière sensible et il y a eu une accélération de l'inflation salariale de 7,7 % en 1978–1979 à 13,6 % en 1981–1982. Ce niveau d'inflation salariale n'était pas prévu par une simple courbe de Phillips comme celle présentée ci-dessus (1). Selon cette équation, l'inflation salariale aurait dû continuer à chuter.

Les deux explications les plus courantes de cette accélération de l'inflation salariale sont :

- L'accélération des salaires a été une réaction aux prix et à la politique des revenus appliquée entre 1975 et 1980. Cette politique, en particulier vers la fin de cette période, a tenté de réduire quelque peu les salaires réels et certains ont prétendu que cette réduction a mené à une flambée des salaires qui aurait pu être évitée en adoptant une attitude plus généreuse à l'égard des augmentations de salaires réels de la part du gouvernement et de la Commission d'arbitrage et du Commonwealth (Isaac, 1981).
- La hausse accélérée des salaires a été une réaction à la croyance généralisée voulant qu'on était sur le point d'assister à un accroissement notable de la richesse réelle de l'Australie suite aux découvertes minières récentes et de leur mise en exploitation. L'inflation salariale a été la manifestation de la tentative des syndicats d'obtenir leur part de la richesse à venir.

On peut noter avec intérêt qu'aucune de ces explications de la période 1979–1981 ne lie les augmentations salariales à la demande importante sur le marché du travail⁴. Ces deux explications insistent sur les réactions de ce marché aux prévisions des travailleurs relativement à un taux raisonnable de croissance du revenu réel. Il reste la littérature universitaire à analyser en détail ces explications. Au lieu de cela, elle a pris une orientation légèrement différente. Depuis environ 1980, on a tenté par deux fois d'intégrer l'expérience du chômage et les salaires de cette période dans une courbe de Phillips. Une des tentatives se concentre sur la mesure d'utilisation de la main-d'oeuvre (Gregory, 1982; Gregory et Smith, 1985) et l'autre sur la mesure des prévisions de prix (Dornbusch et Fischer, 1984).

Explications de la modification de la courbe de Phillips

La mesure d'utilisation de la main-d'oeuvre

On a prétendu que, devant l'ampleur du chômage que connaît l'Australie jusqu'à ce jour, c'est le taux d'utilisation de la main-d'oeuvre au sein des entreprises (mesuré par les heures de travail supplémentaires) qui est

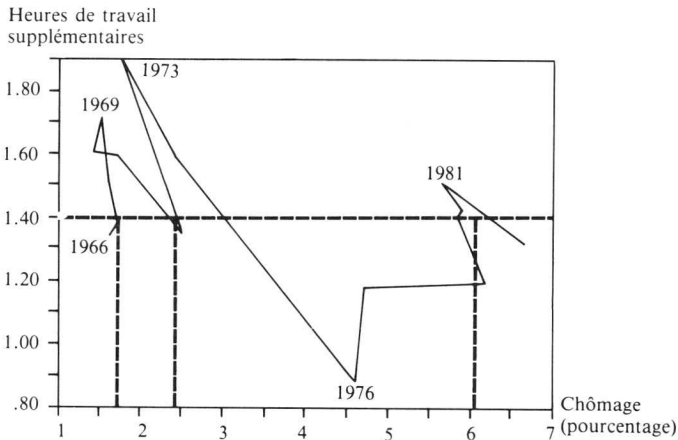
particulièrement important pour l'évolution des salaires plutôt que le taux d'utilisation de la main-d'oeuvre au sein de l'économie (mesuré par le taux de chômage)⁵.

Après 1975, ces deux taux d'utilisation de la main-d'oeuvre évoluaient de paire et la courbe de Phillips était stable, quelle que soit la mesure d'utilisation de la main-d'oeuvre utilisée comme variable indépendante. Depuis 1975, le comportement de ces deux mesures du taux d'utilisation a divergé. Après la récession de 1975, le taux d'utilisation de la main-d'oeuvre au sein de l'entreprise est graduellement revenu à la normale, mais pas le taux d'utilisation de la main-d'oeuvre dans l'économie (figure 7-2). Par exemple, en 1979 et 1980, lorsque le chômage était deux fois supérieur à ce qu'il était au cours des deux décennies précédant 1975, le taux moyen de temps supplémentaire en usine était déjà revenu près des niveaux normaux et à long terme. Pour la main-d'oeuvre employée, la conjoncture économique au sein de l'entreprise n'apparaissait donc pas différente de la période où le plein emploi était assuré dans l'ensemble de l'économie. La main-d'oeuvre employée semblait être aussi occupée qu'elle l'était au cours des périodes de prospérité précédentes. Par exemple, la direction a demandé à la main-d'oeuvre employée de travailler des heures supplémentaires au-delà des niveaux moyens comme elle l'avait toujours fait jusque là lorsque la main-d'oeuvre était rare. Par conséquent, si les revendications salariales sont reliées à la perception que la main-d'oeuvre employée a de la situation financière de l'entreprise, on pourrait alors associer le plus haut taux de chômage de 1979 et de 1980 à un taux d'inflation salariale semblable à la période précédente où le chômage était plus faible. La courbe de Phillips serait stable lorsqu'on la définit par rapport au taux d'utilisation de la main-d'oeuvre au sein de l'entreprise, mais instable lorsqu'on la définit par rapport au taux d'utilisation de la main-d'oeuvre dans l'ensemble de l'économie⁶.

Il s'est produit une divergence semblable entre le niveau de chômage et le taux d'utilisation de la capacité d'une entreprise mesuré par la proportion des répondants à une enquête sur les fabriques qui ont indiqué que leur taux d'utilisation de la capacité était satisfaisant⁷. En 1970, lorsque 45 % des répondants signalaient un taux satisfaisant d'utilisation de la capacité, le niveau de chômage était de 1,6 %. En 1974, un taux de réponse semblable était associé à environ 3,3 % de chômage. En 1981, le même taux de réponse était associé à un taux de chômage de 5,5 %⁸. L'économie australienne atteint maintenant les taux d'utilisation de pleine capacité au sein de l'entreprise moyenne, bien avant que la main-d'oeuvre ne soit pleinement utilisée dans l'ensemble de l'économie.

Cette dislocation a des conséquences importantes sur la possibilité que l'économie puisse être en mesure de revenir à des taux de chômage et d'inflation faibles à l'avenir. Elle laisse supposer que chaque augmen-

FIGURE 7-2 Chômage par rapport aux heures de travail supplémentaires, 1966-1982



Source : Heures de travail supplémentaires : jusqu'en juillet 1979, *Monthly Review of the Employment Situation*, ministère de l'Emploi et des Affaires de la jeunesse; à partir de juillet 1979, ABS, n° de catalogue 6302.0. Taux de chômage : *The Labour Force*, ABS, n° de catalogue 6204.

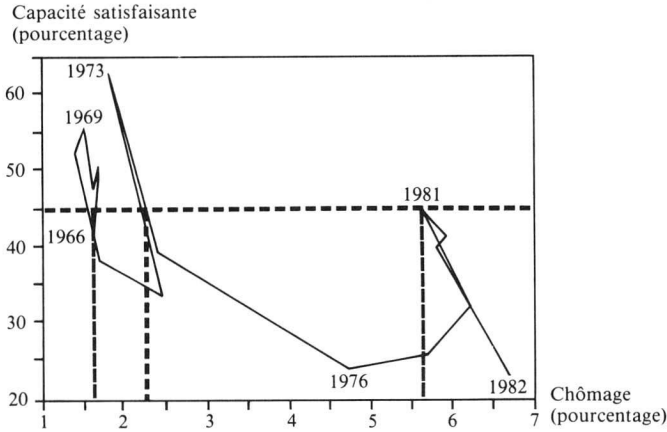
tation du chômage peut s'accompagner d'un effet de cliquet, si ce chômage est associé à une récession à long terme durant laquelle les taux d'utilisation des facteurs au sein de l'entreprise peuvent revenir à la normale, mais pas les taux d'utilisation des facteurs au sein de l'économie. Elle laisse supposer que le taux naturel de chômage peut beaucoup dépendre de l'historique du chômage (voir Buitier, 1983).

On peut se servir des figures 7-2 et 7-3 pour calculer le taux de chômage pour lequel les ressources d'une entreprise seront utilisées à plein. Par exemple, si on suppose que 1,4 heure est un taux normal de temps supplémentaire, alors le taux de chômage d'équilibre fluctuera à la hausse, d'environ 1,7 % en 1970 à 2,4 % entre 1970 et 1979 et d'environ 5,8 % entre 1979 et 1982 (figure 7-2). On peut procéder à des calculs semblables à partir de la figure 7-3.

Si cette analyse est exacte, elle suggère les orientations suivantes pour la réflexion :

- Si la croissance de l'économie est très rapide, de sorte que la récession, mesurée par le niveau de chômage, ne dure pas longtemps, alors le taux de chômage d'équilibre peut ne pas augmenter de beaucoup. On pourra éviter « l'effet de cliquet ». Par rapport aux figures 7-2 et 7-3, l'économie peut évoluer dans une voie différente selon un rapport pas très différent de celui existant entre 1981 et 1982. Si, comme on le laisse entendre, l'inflation salariale est reliée aux taux d'utilisation des facteurs au sein de l'entreprise, les répercussions inflationnistes

FIGURE 7-3 Chômage par rapport à la capacité, 1966-1982



Source : Utilisation de la capacité : *Survey of Industrial Trends in Australia*, Confédération de l'industrie australienne et la Banque de la Nouvelle Galle du sud.
Taux de chômage : *The Labour Force*, ABS, n° de catalogue 6204.

de cette expansion ne devraient donc pas être trop graves. Cette piste mène à un train de politiques très différent de celui adopté en Australie et dans la plupart des pays d'Europe après la récession de 1975, alors que les gouvernements ont tenté d'établir des politiques permettant d'éviter des taux rapides de reprise. Elle suppose en outre que, si le redressement économique est un long processus, le taux de chômage d'équilibre fluctuera à la hausse et une reprise timide semblable à celle amorcée en 1974-1975 jusqu'à la récession de 1978-1979, par exemple, devrait fixer un nouveau taux d'équilibre à environ 9,5 %. Il y aura un très sérieux effet de cliquet.

- Ce qui est moins controversé, c'est qu'il faut adopter des politiques qui modifieront les perceptions des employés des entreprises, de façon à ce qu'ils aient une meilleure perception du niveau général de chômage. Les taux de chômage plus élevés, mais réguliers, ne suffiraient pas à ralentir le taux de l'inflation salariale. Ces politiques comprennent diverses politiques des prix et des revenus, mais non les politiques qui ont été mises au point en Europe pour protéger les emplois de ceux qui ont présentement un travail au dépens de ceux qui n'en ont pas.

La mesure de prévisions des prix

Si les prévisions de prix sont mesurées par une simple structure de décalage définie sur les augmentations passées des prix, alors, comme on l'a souligné dans la section précédente sur l'utilisation de la main-

d'oeuvre, la courbe de Phillips d'Australie, définie par rapport au taux de chômage, est instable. Si les coefficients sont soumis à des tests de stabilité, le coefficient relié à la période de prévisions des prix commence un peu après 1975 à fluctuer à la hausse à un niveau supérieur à l'unité, et ce, de façon assez notable. Une fois qu'on remplace le taux de chômage par les heures supplémentaires, les coefficients de prévisions et de temps supplémentaire sont stables (Gregory et Smith, 1985). Ce résultat explique le raisonnement suivi dans la section précédente.

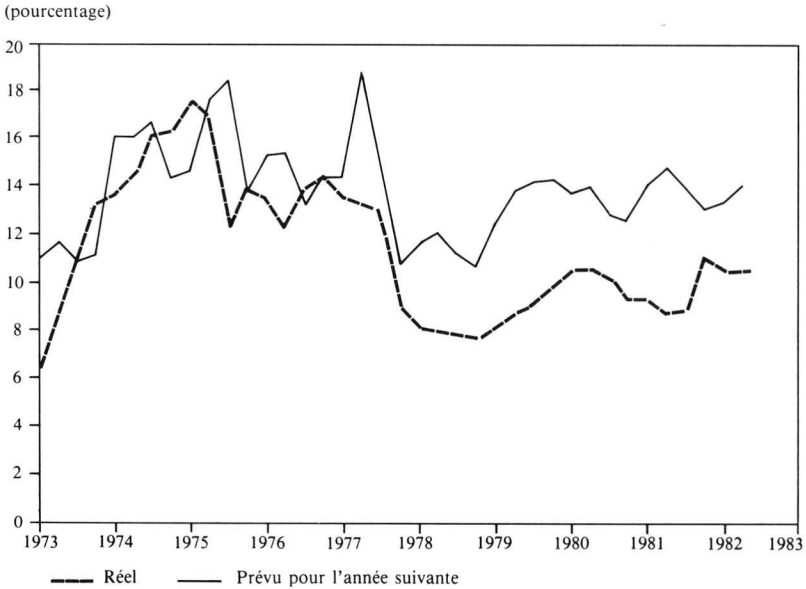
On se demande naturellement si le remplacement d'une période différente de prévisions des prix peut rendre la courbe de Phillips stable sans avoir à remplacer le taux de chômage par le temps supplémentaire⁹. Cette question est examinée par Dornbusch et Fischer (1984) dans leur dernière enquête sur l'économie australienne.

On peut construire une mesure directe des prévisions des prix à partir d'une enquête trimestrielle menée par l'Institut de recherche économique et sociale appliquée¹⁰. La moyenne arithmétique de l'inflation prévue obtenue dans cette enquête est représentée à la figure 7-4 par une ligne brisée. L'inflation réelle est représentée par une ligne continue. Les taux d'inflation prévus et réels sont assez bien reliés, mais, il est remarquable que, depuis 1975, l'inflation prévue est en général supérieure à l'inflation réelle. Au cours de la récession de 1975-1976 à 1977-1978, les prévisions des fluctuations futures des prix ont été plus lentes à s'adapter à la baisse que les prix réels. En outre, les fluctuations à la hausse des prévisions, observées en 1979-1982, ont présagé de l'augmentation de l'inflation réelle.

Dornbusch et Fischer démontrent que, si on remplace cette suite de prévisions de prix, on peut obtenir une courbe de Phillips stable sans avoir à remplacer le taux de chômage par une mesure différente d'utilisation de la main-d'oeuvre. Par conséquent, ils rejettent l'argumentation de la section sur l'utilisation de la main-d'oeuvre et insiste sur la stabilité de la courbe de Phillips lorsqu'on la définit avec leur mesure de prévision des prix¹¹.

Cependant, il est important de réaliser que cette preuve ne constitue pas nécessairement un rejet des arguments présentés dans la section précédente et que ce n'est pas non plus, ce qui est plus important, une affirmation voulant que rien n'a vraiment changé pour ce qui est de la courbe de Phillips et de la gestion macro-économique. Ce que Dornbusch et Fischer ont fait, c'est de remplacer l'importante question : « Pourquoi la courbe de Phillips est-elle modifiée lorsqu'on la définit par rapport à une période de prévisions des prix? » par « Pourquoi les prévisions de prix, mesurées par eux, se sont-elles modifiées par rapport aux modifications de prix passées? » Il y a également une question secondaire : « Pourquoi les prévisions de prix ont-elles été supérieures aux augmentations de prix réels pendant près d'une décennie? » On n'a pas encore pu répondre à ces deux questions.

FIGURE 7-4 Taux d'inflation annuels, 1973-1982



Source : Prévisions des prix formulées par *Institute of Applied Economic and Social Research*, Université de Melbourne. Inflation réelle tirée de l'indice des prix à la consommation, ABS, n° de catalogue 6401.0.

Note : L'inflation prévue chaque année est celle qui a été prévue 12 mois auparavant.

Ces deux développements de l'analyse de la relation chômage-inflation en Australie posent de nouveaux problèmes à la gestion économique lorsque les deux laissent supposer qu'il faut mettre au point les instruments de politique allant plus loin que ceux qui peuvent influencer le taux de chômage. On peut en déduire qu'il faut influencer les comportements à l'égard des augmentations salariales ou influencer les prévisions touchant les augmentations de prix d'une façon qui reste encore à explorer.

Leçon 3 : Comme on ne s'entend pas sur une équation des salaires pouvant expliquer les fluctuations du salaire réel et nominal, on ne s'entend pas sur l'efficacité des politiques de revenus et de prix de l'Australie.

Il y a eu deux périodes récentes au cours desquelles l'Australie a adopté des politiques de revenus et de prix. Au cours de la première période, 1975-1980, cette politique a semblé surtout une politique de préservation des salaires réels. Au cours de la deuxième période, qui a commencé en

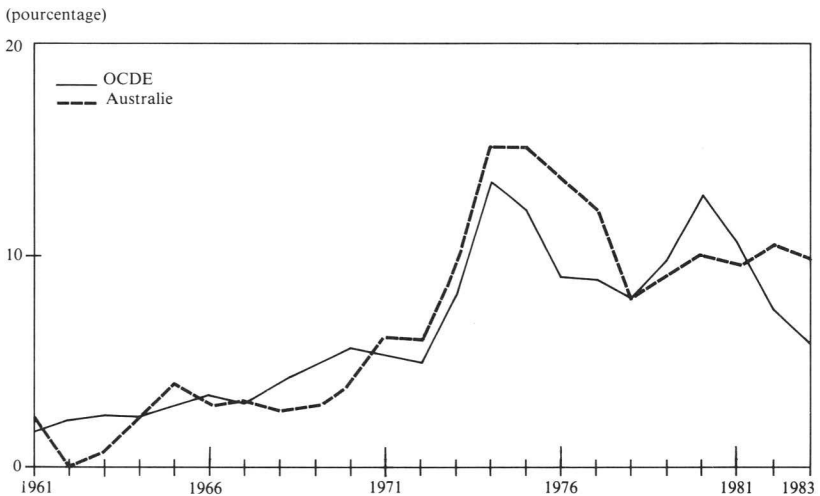
1983, on a imposé au cours des six premiers mois de 1983 un gel des salaires nominaux afin de rechercher une certaine réduction des salaires réels. Depuis lors, la politique a cherché à préserver les salaires réels.

À la lumière de nos connaissances actuelles, et en partie en raison des difficultés examinées ci-dessus, on ne sait pas encore si la première politique a été un succès (Phipps, 1981), ni si la seconde politique réussira.

Si la première politique des prix et des revenus a été un succès, il a été modeste. La figure 7-5 présente les taux d'inflation moyens des pays de l'OCDE et de l'Australie et il apparaît clairement que l'inflation des prix en Australie recule en général plus lentement que le taux d'inflation moyen des pays de l'OCDE. Néanmoins, les taux australiens d'inflation de 1978 étaient semblables et ceux de 1979 et 1980 inférieurs. Il semble que pendant la période actuelle, les taux d'inflation australiens reculeront à un niveau plus lent que la moyenne de l'OCDE.

Actuellement, douze mois après la mise en place de l'accord sur les prix et les revenus, et avec un taux de chômage oscillant autour de 9 % (50 % plus élevé qu'il y a deux ans), on croit en général dans le milieu que la politique actuelle est un succès. Au cours des douze derniers mois, la croissance de l'emploi a été beaucoup plus vigoureuse que prévue il y a un an. De fait, la croissance de l'emploi a atteint des niveaux records, mais il n'y a pas eu de flambée des augmentations salariales¹². La forte

FIGURE 7-5 Croissance des prix à la consommation (1981 = 100)



Source : Organisation de coopération et de développement économique, *Perspectives économiques*, Paris, OCDE.

croissance de la productivité, et la réduction des salaires réels mise en place par l'ancien gouvernement, a nettement rétabli les marges bénéficiaires et il semble souffler un vent d'optimisme au sein de la collectivité. Le taux d'inflation est actuellement supérieur au niveau de l'OCDE, mais il baisse très rapidement. Cependant, l'accord sur les prix et les revenus sera vraiment mis à l'épreuve lorsque le taux d'utilisation des facteurs au sein des entreprises reviendra à la normale comme il devrait le faire de façon assez rapide et avant que le chômage ne tombe au niveau existant avant la récession actuelle.

Leçon 4 : Les fluctuations du chômage de l'économie australienne sont de moins en moins l'indicateur convenable du taux de croissance de base de l'économie et de l'emploi.

En règle générale, la main-d'oeuvre croît plus rapidement pendant les périodes de reprise économique et plus lentement pendant les récessions, atténuant ainsi les fluctuations cycliques du chômage¹³ (tableau 7-1). Avant la récession de 1974-1975, cette relation était suffisamment cohérente pour que la plupart des commentateurs et analystes économiques considèrent les fluctuations du chômage et de l'emploi comme étant les deux facettes d'un même phénomène. Depuis 1974-1975, les variations de la participation de la main-d'oeuvre sont devenues un facteur plus important, jouant sur les variations du chômage, et doivent donc être maintenant prises en compte. Trois exemples illustreront ceci :

- Si on se sert des fluctuations du taux de chômage comme critères de mesure des récessions, la période 1974-1975 a été, à cette époque, la récession économique la plus grave depuis les années précédant la Deuxième guerre mondiale. Le taux de chômage a augmenté de 2,2 % en douze mois (tableau 7-1). Par ailleurs, si on a recours à la croissance de l'emploi, la récession de 1974-1975 a été relativement faible et pas aussi grave que la récession qui a suivi le boom de la guerre de Corée ou celle de 1960-1961. Ces deux jugements s'accordent avec le fait qu'au début de la récession de 1974-1975, le taux de participation a augmenté et n'a pas chuté comme il l'a fait au cours des récessions précédentes.
- En 1977-1978, et d'après la croissance de l'emploi, l'Australie a connu un ralentissement économique presque aussi grave que celui de 1974-1975, mais, dans ce cas, le taux de participation a reculé en même temps que la croissance de l'emploi, de sorte qu'on pouvait à peine déceler la récession à partir des données sur le chômage.
- En 1979-1980, le niveau de l'emploi a augmenté à un rythme élevé et le taux de participation a fluctué à la hausse en même temps que la croissance de l'emploi, de sorte que le chômage n'a pas réagi à la conjoncture économique favorable.

TABLEAU 7-1 Emploi, main-d'oeuvre et chômage (changements, périodes choisies)

	Ralentissements économiques		
	Août 1974 à août 1975	Août 1977 à août 1978	Août 1981 à août 1982
Variation dans l'emploi la main-d'oeuvre	- 13 900 + 123 600	- 25 800 + 10 600	- 8 700 + 72 600
Chômage	+ 137 500	+ 36 400	+ 81 300
Taux de chômage	+ 2,2 %	+ 0,5 %	+ 1,1 %
Taux de participation	+ 0,2 %	- 1,1 %	- 0,6 %
	(personnes totales)		
	Reprises économiques		
	Août 1969 à août 1970	Août 1972 à août 1973	Août 1979 à août 1980
Variation dans l'emploi la main-d'oeuvre	+ 212 600 + 211 900	+ 173 100 + 134 800	+ 205 200 + 223 700
Chômage	- 700	- 38 200	+ 18 500
Taux de chômage	- 0,1	- 0,7	+ 0,1
Taux de participation	+ 1,0	+ 0,3	+ 1,0
	(personnes totales)		

Source : La main-d'oeuvre, ABS n°s de catalogue 6204.0 et 6203.0. Tiré de la Conférence du Sommet économique national, *Documents and Proceedings*, vol. 1, 1983, p. 369.

Il y a un certain nombre de répercussions importantes découlant de ce comportement changeant de la participation :

- Pour les gouvernements australiens, le résultat économique satisfaisant devient de plus en plus la croissance de l'emploi plutôt que la baisse du chômage. Ainsi, le nouveau gouvernement travailliste, issu des élections de mars 1983, a promis de créer 500 000 emplois au cours des trois prochaines années. La réduction du chômage a été reléguée à l'arrière-plan. La communauté semble en général bien préparée à accepter cette rétrogradation de l'objectif de plein emploi.
- Au cours de la dernière décennie, une fraction importante de la perte de l'emploi a été financée par des prestations d'aide sociale autres que les prestations d'assurance-chômage. Ces prestations comprennent des prestations de maladie, des pensions d'invalidité et des prestations de pré-retraite équivalentes aux prestations de vieillesse. Par conséquent, sur le plan des finances publiques, le fait que le chômage n'ait pas toujours augmenté de manière significative pendant une récession ne dégage pas le gouvernement de la nécessité d'aider ceux qui ont quitté leur emploi.
- Comme on l'a indiqué dans la section précédente sur l'utilisation de la main-d'oeuvre, il semble que les niveaux de chômage et leurs fluctuations sont devenus des indicateurs moins convenables des taux de base de l'utilisation de la capacité de l'économie.
- Bien que les fluctuations du taux de participation deviennent de plus en plus importantes, comme facteurs contribuant aux variations du chômage, il s'avère toujours que les variations de la croissance de l'emploi sont les éléments clés qui déterminent le niveau de chômage.

Actuellement, on ne sait toujours pas pourquoi le comportement du taux de participation est devenu si irrégulier. Une partie de l'explication tient à la croissance des éléments périphériques au marché du travail, comme l'importance croissante de l'emploi à temps partiel, mais cela n'explique pas tout.

Taux de change et politiques protectionnistes

La politique économique australienne a toujours été grandement influencée par l'état de la balance des paiements. Tout au long des années 1950 et 1960, on s'est demandé si le taux de croissance économique de l'Australie ne serait pas ralenti par notre capacité d'exportation. Ce pessimisme était généralement attribué à la croyance voulant que les augmentations futures de l'offre du secteur agricole seraient limitées, que les termes des échanges seraient de plus en plus défavorables pour nos principales exportations (laine, blé, boeuf), et que le secteur manufacturier avait une structure de coût qui lui interdisait d'exporter¹⁴.

Au cours des années 1970, la situation a évolué considérablement et on se demandait surtout de quelle façon l'économie pourrait s'adapter à un secteur d'exportation en forte croissance grâce à la production minière. Ce débat et ces discussions ont surtout porté sur l'effet des exportations minières sur la taille et la nature des importations concurrençant le secteur manufacturier, sur la nécessité d'adopter une démarche plus flexible de la gestion du taux de change et la nécessité de réduire le niveau général de protection contre les importations dont profitait le secteur manufacturier australien. Dans la deuxième partie de cet article, je vais brièvement commenter quelques-unes de nos expériences depuis que la croissance rapide des exportations du secteur minier a commencé à exercer un effet notable sur l'économie australienne.

Leçon 5 : Les importantes variations du taux de change australien ne semblent pas avoir isolé de manière significative l'économie australienne des tendances inflationnistes mondiales.

Les décideurs australiens hésitaient à permettre au taux de change de varier considérablement pendant la période de transition qui a suivi l'abandon du système de Bretton Woods, mais les circonstances économiques ne leur laissaient pas beaucoup de choix. Après une lente appréciation du taux de change de 1972–1973, il est devenu de plus en plus souple de sorte que, depuis 1984, il flotte librement.

On verra le taux de change réel australien à la figure 7–6. Les fluctuations à la hausse et la baisse ont été très spectaculaires. Lorsque l'économie mondiale commence à croître à un rythme raisonnable, le taux de change australien, poussé par la demande en produits primaires et miniers, commence à s'apprécier. Ces appréciations rapides ont été ralenties par le taux d'inflation australien, qui n'a par ailleurs apparemment pas été suffisant pour modifier les rapports systématiques et évidents entre l'inflation australienne et de l'OCDE (figure 7–5). De même, les importantes dévaluations qui ont eu lieu n'ont pas semblé avoir augmenté le taux d'inflation de façon remarquable. Pendant presque toute la durée des années 1970, beaucoup de gens croyaient que les fluctuations du taux de change auraient un effet spectaculaire et rapide sur les prix australiens, mais cette croyance ne s'est pas concrétisée dans les faits.

Évidemment, la juxtaposition de la figure 7–5, les taux d'inflation australiens de l'OCDE, et de la figure 7–6, le taux de change effectif, qui permet de noter l'absence d'un lien étroit, ne suffit pas à indiquer que le taux d'inflation australien est indépendant des profondes fluctuations du taux de change. Il laisse simplement supposer qu'à court terme, les liens entre les taux de change et l'inflation en Australie ne sont pas aussi évidents qu'on pourrait le croire. Cependant, il faut se rappeler que les exportations ne comptent que pour 16 à 18 % du produit intérieur brut. À

FIGURE 7-6 Indice du taux de change réel, 1970-1982

Accroissement de la compétitivité



Source : Morgan Guaranty

court comme à moyen terme, l'inflation en Australie semble davantage un phénomène qui trouve sa source dans le marché du travail.

Leçon 6 : Chaque appréciation du taux de change exerce une pression considérable sur le secteur manufacturier australien, et les mesures d'aide temporaires adoptées en réaction à cette pression ont tendance à rester longtemps en vigueur. Après la dévaluation du taux de change, l'aide n'a pas été abolie.

Il y a eu des déplacements remarquables au cours des quinze dernières années entre les secteurs de l'économie australienne. L'emploi du secteur manufacturier, par exemple, est passé de 29 % de l'emploi total en 1967-1968 à 18 % de l'emploi total en 1981-1982. La contribution de la croissance rapide des exportations du secteur minier à cette désindustrialisation de l'économie australienne a fait l'objet de nombreuses recherches et débats en Australie. Pour un survol de la question, on se reportera à Helliwell (1984).

Le rapide déclin du secteur manufacturier, accompagné de la hausse du chômage, a poussé le gouvernement australien à mettre en place des contingents à l'importation entre 1974 et 1977 pour protéger 10 % de la

TABLEAU 7-2 Taux effectifs moyens de l'aide fournie aux divers secteurs manufacturiers australiens, 1968-1969, 1981-1982

	1968-1969	1972-1973	1973-1974	1974-1975	1977-1978	1978-1979	1981-1982
Alimentation, boissons et tabac	16	19	18	21	13	13	8
Textiles	43	45	35	39	57	52	54
Vêtements et chaussures	97	88	64	87	149	145	204
Bois, prod. du bois et meubles	26	23	16	18	18	16	13
Papier et prod. du papier, impr.	52	51	38	31	29	29	30
Produits chimiques, produits pétroliers et du charbon	31	32	25	23	18	19	13
Produits minéraux non métalliques	15	14	11	11	5	5	5
Produits de métaux de base	31	29	22	16	14	12	14
Produits de métaux fabriqués	61	56	44	39	32	34	34
Équipement de transport	50	51	39	45	61	63	79
Véhicules à moteur	52	n.d.	41	77	124	130	158
Autres machineries et équipement	43	39	29	4	21	21	22
Fabrications diverses	34	31	24	27	27	27	27
Total, secteur manufacturier	36	35	27	27	26	25	26

Source : Industries Assistance Commission Annual Reports, divers numéros, Canberra, AGPS.

production manufacturière. Les principales industries à en profiter ont été la chaussure, le vêtement, le textile et les véhicules moteurs. La mise en place des contingents s'est accompagnée d'un certain nombre de déclarations gouvernementales laissant entendre qu'elles étaient temporaires et qu'il y aurait une libéralisation régulière. Ces contingents ont été mis en place pour permettre un rythme de changement structurel mieux planifié et pour donner à nos industries le temps de se rajuster.

La libéralisation des contingents à l'importation n'a pas eu lieu. Entre 1977-1978 et 1981-1982, le taux effectif de production a continué de croître dans chacun de ces secteurs bien que la part des importations n'ait pas été réduite. Il semble que les rajustements auxquels devront procéder ces secteurs sont encore plus importants qu'au moment de la mise en place des contingents à l'importation. Les contingents n'ont pas fourni l'espace de manœuvre nécessaire aux industries qui ont besoin d'entreprendre d'importants changements structurels. L'aptitude de ces industries à survivre à des taux raisonnables de protection tarifaire continua à se dégrader du fait de ces niveaux de production plus élevés.

Leçon 7 : L'expérience acquise avec les contingents semble avoir limité la mise en place de nouvelles restrictions au commerce au cours de la récession actuelle. Cette situation peut être le résultat des sommes considérables consacrées à la recherche désintéressée et de la cueillette de renseignements sur les résultats des restrictions imposées aux échanges en 1975.

Au cours de la récession actuelle, il n'y a eu qu'une seule nouvelle initiative de limitation des échanges : l'attribution d'une subvention à la production locale d'acier pendant une période de cinq ans. Le gouvernement a réussi à éviter l'accroissement des contingents d'importation à l'industrie de l'acier, peut-être en raison des expériences de 1974-1977 où il a limité les importations. L'Australie a l'avantage de pouvoir compter sur une commission d'aide aux industries qui calcule régulièrement les coûts de l'aide à l'industrie et en fait rapport. L'aide australienne à l'industrie est probablement la mieux documentée de l'OCDE.

On a assisté à un intéressant changement institutionnel dans le domaine de la politique industrielle. Le gouvernement australien fait actuellement l'expérience des conseils d'industrie créés pour développer un plus grand consensus au sein de la société australienne. Les conseils sont formés de représentants syndicaux et d'employeurs issus de l'industrie et d'un certain nombre de représentants extérieurs. Il sera intéressant de voir si ces conseils agiront comme les instigateurs d'un changement structurel possible ou s'ils ne serviront qu'à accroître le pouvoir des groupes de pression afin d'obtenir l'appui du gouvernement

et de préserver leur structure présente. Un certain nombre de conseils demandent déjà des augmentations sensibles de l'aide gouvernementale destinée à leur secteur particulier. La Commission d'aide aux industries, qui est responsable de l'aide à l'industrie dans le cadre général de l'économie, s'est toujours opposée à la création des conseils qu'elle considère comme un moyen d'accroître le pouvoir politique de ceux qui insistent surtout sur les politiques concernant leur secteur et moins sur les intérêts de la société en général.

Notes

Cet exposé a été présenté dans le cadre du symposium « Enseignements des expériences macro-économiques récentes de l'Europe et de l'Australie » organisé par la section de recherche macro-économique de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, à Ottawa, les 8 et 9 juin 1984.

1. Ceci n'est qu'une des nombreuses comparaisons qui pourrait démontrer un éventail semblable d'expériences en Australie et dans les pays de l'OCDE. Parmi d'autres similitudes, on retrouve un ralentissement de la croissance de la productivité, un important déficit gouvernemental, la croissance rapide de l'emploi chez les femmes et du secteur des services, et une forte augmentation du budget de l'aide sociale.
2. La question qui découle naturellement de la figure 7-2 est : pourquoi la moyenne de l'OCDE et celle de l'Australie sont-elles si semblables? Est-ce que c'est le volume des échanges commerciaux qui produit ce résultat? S'agit-il de variations courantes des taux d'intérêt? Ou simplement de meilleures communications en général? Je n'ai pas vu de travail récent en Australie sur l'importance relative de ces facteurs de liaison.
3. Lorsque le nouveau gouvernement travailliste a été élu en 1983, il a convoqué un sommet économique national en mai 1983 pour étudier l'état de la nation. On a présenté un certain nombre de scénarios sur l'avenir économique possible du pays, mais aucun ne prévoyait une réduction sensible du chômage. Les conséquences étaient claires. Depuis mai 1983, on croit que, pour éviter une poussée inflationniste des salaires, il nous faudra vivre pendant quelque temps avec un chômage élevé.
4. Ces deux explications sont conformes avec certains des faits, mais une réflexion plus approfondie sur les données de la figure 7-1 clarifiera les deux points suivants. Premièrement, l'inflation salariale de 1979-1981 n'a pas été limitée à l'Australie. C'était un phénomène généralisé à tous les pays de l'OCDE et il est donc peu probable qu'on puisse expliquer l'expérience australienne uniquement par des facteurs locaux. Deuxièmement, il semble que les écarts importants dans le temps entre la performance australienne et la moyenne des économies de l'OCDE n'est pas limitée à cette période. Pour ce qui est de la figure 7-1, les différences les plus importantes dans le taux d'inflation semblent se produire au début des années 1970, et encore en 1983, et les différences plus importantes sur le plan du chômage semblent se concentrer en 1975, 1977, et encore en 1983. Il faut donc élargir dans une certaine mesure les discussions de politique australienne qui se concentrent présentement sur la période 1979-1981 de façon à y intégrer la période antérieure.
5. On trouvera la justification statistique de ces arguments dans Gregory et Smith (1985).
6. Un certain nombre de raisons expliquent pourquoi la main-d'oeuvre en chômage à l'extérieur de l'entreprise ne peut exercer beaucoup d'influence sur le processus de négociation salariale. Une de ces raisons est que la main-d'oeuvre au chômage est très différente de la main-d'oeuvre qui a un travail; ces deux types de main-d'oeuvre ne sont pas interchangeables. En Australie, la main-d'oeuvre employée, par exemple, peut s'attendre à conserver son emploi avec le même employeur dans un même endroit géographique pendant environ 12 ans. En outre, environ 20 % de la main-d'oeuvre employée peut s'attendre à garder son emploi pendant plus de 20 ans. Pour le gros de la main-d'oeuvre, l'expérience de travail s'acquiert dans une entreprise particulière. Pendant ce temps, elle devient non seulement un capital propre à l'entreprise, mais il

se développe également et se renforce, de nombreuses relations non économiques entre les membres de l'entreprise qui influenceront les décisions économiques. En revanche, le gros des chômeurs n'ont pas eu un emploi, ou leur dernier emploi a été de courte durée. Par exemple, en mai 1976, environ la moitié des chômeurs n'avaient pas été employés dans un poste à temps plein au cours des 18 derniers mois; et ceux qui avaient obtenu un poste à temps plein, environ la moitié, avaient conservé leur emploi pendant moins de 26 semaines. Les chômeurs ont tendance à être jeunes, inexpérimentés et non qualifiés. Il y a un large fossé qui sépare les travailleurs qui ont un emploi et les chômeurs. Les conséquences de ce fossé sur la détermination des salaires sont examinées plus en détail dans Gregory (1982).

7. Tiré de *Survey of Industrial Trends in Australia*, la Confédération de l'industrie australienne et la Banque de la Nouvelle Galle du Sud.
8. La comparaison entre 1977 et 1981 est également frappante. Le niveau de chômage est le même au cours de ces deux années, environ 5,5 %, mais la proportion d'usines signalant des taux acceptables de l'utilisation de la capacité a presque doublé, augmentant de 26 à 46 %.
9. Comme l'équation (1) est linéaire, les modifications de la part de la période de prévision des prix cp^e peuvent être adaptées par un coefficient de changement c , c'est-à-dire que l'équation est instable, ou en remplaçant la mesure de prévision des prix p^e par une mesure différente qui fluctue à la hausse par rapport à la variable de prévision des prix précédente, afin de permettre au coefficient d'être constant.
10. Dans ce sondage, on a demandé à 2 000 répondants s'ils s'attendaient à ce que les prix augmentent, tombent ou demeurent les mêmes au cours des 12 prochains mois. À ceux qui s'attendaient à un changement de prix, on a demandé d'indiquer une évaluation en pourcentage.
11. Dornbusch et Fischer (1984) ont également utilisé une autre mesure de prévision de prix. Cette série est construite à partir d'une régression de l'inflation réelle sur l'inflation passée et de la croissance salariale et peut donc être considérée comme une période de prévision de prix définie selon les augmentations de prix passées, avec l'introduction d'un facteur de fluctuations qui devient opérationnel lorsque le rapport entre les augmentations de prix et de salaires devient faussé. L'histoire récente des augmentations de salaires et de prix laisse supposer que le facteur de fluctuations est devenu opérationnel en 1973-1974 et pendant la reprise économique de 1979-1981.
12. Il y a eu toutefois quelques cas de non-respect. Le Syndicat des journaliers et des constructeurs a obtenu des augmentations salariales de même que les travailleurs du secteur de la transformation des aliments. Actuellement, les statistiques officielles montrent un écart remarquable par rapport à l'indexation, mais ces données ne sont pas acceptées partout.
13. Cette section s'inspire de l'annexe 2, Le marché du travail à la Conférence du Sommet économique national, *Documents and Proceedings*, vol. 1 (1983).
14. Ce pessimisme en ce qui concerne la balance des paiements n'est pas partagé par la plupart des économistes universitaires. Ils affichent plus d'optimisme par rapport à la capacité d'adaptation de l'économie aux fluctuations des prix relatifs qui élimineraient les contraintes qu'impose la balance des paiements.

Bibliographie

- Buiter, W., « Costs and Benefits of an Anti-Inflationary Policy: Questions and Issues », document de travail n° 1252, Cambridge (Mass.), National Bureau of Economic Research, 1983.
- Dornbusch, R. et Fischer, F., « Macroeconomic Policy in Its Open Economy Context » dans R. Caves et L. Krause (édit.), *The Australian Economy*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1984.
- Gregory, R.G., « The Slide into Mass Unemployment: Labour Market Theories, Facts and Fallacies », exposé annuel à l'Académie des sciences sociales de l'Australie, Canberra, 1982.

- Gregory, R.G. et Smith, R.E., « Unemployment Inflation and Job Creation Policies in Australia » dans V. Argy et J. Nevile (édit.), *Policies Against Inflation and Unemployment in Developed Countries*, Sydney, George Allen and Unwin, 1985.
- Hagger, A.J., « Inflation » dans F.H. Gruen (édit.), *Surveys of Australian Economics*, vol. 1, Sydney, George Allen and Unwin pour le compte de l'Académie des sciences sociales de l'Australie, 1978.
- Helliwell, J., « Natural Resources and the Australian Economy » dans R. Caves et L. Krause (édit.), *The Australian Economy*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1984.
- Hughes, B., « The UV Displacement », *Australian Bulletin of Labour*, vol. 1, mars 1975.
- Isaac, J.E., « Equity and Wage Determination », *Australian Bulletin of Labour*, vol. 7, 1981.
- Conférence du Sommet économique national, *Documents and Proceedings*, vol. 1, Canberra, Australian Government Printing Service, 1983.
- Phipps, A., « The Impact of Wage Indexation on Wage Inflation in Australia: 1975(2)–1980(2) », *Australian Economic Papers*, décembre 1981.
- Trivedi, P.K. et Baker, G.M., « Equilibrium Unemployment in Australia: Concepts and Measurement », document de travail n° 59, Canberra, Université nationale d'Australie, Centre de recherche en politique économique, 1983.



La politique macro-économique du Royaume-Uni, 1970–1984

C.J. ALLSOPP

Comme les autres pays industrialisés, le Royaume-Uni a, depuis 1970, subi les secousses de chocs internationaux, comme la flambée des prix des produits de 1972–1973, les deux crises du pétrole et, plus récemment, les fluctuations du dollar et les taux d'intérêt mondiaux. Les décideurs ont dû faire face à de sérieux problèmes causés par une inflation forte et volatile, par les fluctuations importantes des taux de change et les termes des échanges, le marasme d'une économie présentant de plus en plus de problèmes structureaux et, en particulier dans les années 1980, une hausse massive du chômage à environ 13 % de la main-d'oeuvre. Il y a un intérêt certain à analyser les réactions de politiques, les succès et les échecs et à dégager certains éléments qui pourraient se révéler utiles à d'autres pays industrialisés. Il y a également des aspects qui sont uniques au Royaume-Uni. Le premier, c'est le déclin relatif du Royaume-Uni, amorcé depuis longtemps, de sorte que les problèmes des années 1970 se sont ajoutés à une situation qui était, à plusieurs égards, déjà insatisfaisante. Le deuxième, c'est la possession du pétrole de la Mer du Nord, ce qui signifie que le Royaume-Uni a traversé la première crise du pétrole comme importateur de pétrole et la deuxième comme producteur autosuffisant. Le troisième, c'est que la grave récession des années 1980 est apparue plus tôt et a été plus profonde que dans la plupart des autres pays industrialisés et, en particulier en raison du pétrole de la Mer du Nord, ne peut s'expliquer simplement comme une réaction aux événements mondiaux, même si de nombreux décideurs se satisfont de cette explication.

L'élément le plus marquant du Royaume-Uni tient cependant à l'extraordinaire changement d'attitudes politiques et de perceptions du fonctionnement de la politique macro-économique qui s'est produit au

cours de la dernière décennie. Au début des années 1970, la gestion économique du Royaume-Uni pouvait être qualifiée de largement keynésienne (peut-être trop), l'accent étant placé sur la gestion de la demande pour maintenir l'activité. Dans les années 1980, la politique est devenue résolument « monétariste », le discours mettant l'accent sur « le côté de l'offre ». Cet article cherchera surtout à prendre en considération ce changement de la politique fondamentale et à examiner dans quelle mesure il y a vraiment eu une « conversion » à une nouvelle idéologie économique, par opposition à un changement plus ordinaire d'objectifs (en accentuant la lutte à l'inflation), les instruments de politique fiscale et monétaire jouant le rôle traditionnel.

Un des thèmes principaux de cet article est qu'il est possible d'analyser, en termes généraux, les développements économiques du Royaume-Uni (y compris la récession de 1980–1982), compte tenu des politiques fiscales et monétaires suivies, dans un cadre de type éclectique de gestion à la demande, tant qu'on prend en considération l'influence de l'inflation (en particulier lorsqu'on évalue la politique fiscale) et de liens financiers plausibles. Il ne s'agit pas de prétendre qu'il n'y a pas de zones d'ignorance : il y en a quelques-unes d'importance, en particulier les raisons de la hausse de la livre Sterling en 1979 et 1980. Cependant, il s'agit d'affirmer qu'il est plausible de considérer la politique économique du Royaume-Uni en fonction d'un processus graduel de détournement des instruments de gestion de la demande de leur rôle traditionnel, consistant à maintenir l'activité pour qu'ils contrôlent les ampleurs nominales et l'inflation, un processus qui s'est produit en de nombreux autres pays. Au Royaume-Uni, il a commencé à la fin des années 1960¹ et, après plusieurs revirements et changements d'orientation, il s'est réellement terminé sous le Parti conservateur, entre 1979 et 1983.

Cependant, bien qu'il soit possible d'envisager cette politique en ce sens (il ne fait aucun doute que de nombreux partisans de la stratégie des conservateurs la considèrent avant tout comme une déflation fiscale et monétaire traditionnelle par rapport à l'inflation²), la justification intellectuelle des politiques récentes (et la façon dont elles sont présentées au public) a été très différente. À l'origine, le discours était monétariste, accompagné de l'optimisme habituel voulant que la masse monétaire puisse être contrôlée, et que ce contrôle réduirait l'inflation rapidement, à peu de frais, et signifierait l'abandon effectif de la politique fiscale. Cependant, ce discours a rapidement cédé le pas à la stratégie financière à moyen terme (SFMT)³. Celle-ci a rétabli la politique fiscale comme élément central de la stratégie anti-inflation par la voie d'une série de prévisions jusqu'en 1984, montrant une part décroissante des emprunts publics (les besoins d'emprunt du secteur public ou BESP) par rapport au PIB⁴. Ces prévisions fiscales étaient surtout justifiées par le fait que les emprunts publics devaient être « cohérents » avec les objectifs moné-

taires. Au-delà de ce raisonnement, la version britannique du « monétarisme du BESP », ou du « fiscalisme⁵ », demandait le recours systématique aux instruments fiscaux pour atteindre les objectifs monétaires. Au Royaume-Uni, la politique fiscale a été, par rapport à celle des autres pays de l'OCDE, presque uniquement serrée.

Une question clé, qui présente un intérêt certain, consiste à évaluer les liens de principe entre les politiques monétaire et fiscale, qui semblent sous-tendre la stratégie financière du Royaume-Uni, par rapport à d'autres visions des interactions pertinentes. Comme dans les autres pays, le débat sur les effets des emprunts publics et de la dette nationale est devenu extrêmement confus et il n'y a pas consensus. Cependant, les divers modèles, ou les opinions diverses, ont des répercussions différentes sur la conduite de politique à tenir à l'avenir. Il y a également une autre question extrêmement importante, à laquelle il est difficile de répondre, celle de l'importance relative à accorder à la politique financière, au pétrole de la Mer du Nord et aux événements mondiaux pour expliquer la hausse vertigineuse du taux de change réel du Royaume-Uni. Celui-ci a en effet joué un rôle si grand dans l'étendue et la forme de la récession (concentré sur le secteur manufacturier qui a reculé de pas moins de 20 %) qu'il mérite qu'on s'interroge. On peut en tirer une leçon : le danger qu'il y a à se concentrer sur les objectifs financiers intérieurs dans une économie ouverte ayant des taux de change flottants⁶.

Dans un court article, il n'est pas possible d'examiner en détail cette période. La prochaine section présente un bref rappel des principales phases de politique depuis le début des années 1970. Elle est suivie de trois sections présentant une analyse plus approfondie de quelques-uns des éléments dominants de la politique monétaire, de la politique fiscale, de leurs interactions et de leurs équilibres (y compris la SFME). La section suivante examine brièvement le problème de la comptabilisation de la récession qui a sévi au Royaume-Uni en 1980–1981; elle est suivie d'une section qui porte sur l'avenir, indiquant quelques-unes des questions de politique qui seront probablement importantes au cours de la reprise. La dernière section tente de tirer quelques conclusions et souligne certaines des incertitudes et les domaines d'ignorance et de contestation.

Changements apportés au régime de politique depuis 1970

Les années 1960 ont été marquées par une série de tentatives visant à briser ce qu'on percevait comme un cercle vicieux de croissance ralentie, de faible productivité et de difficultés dans la balance des paiements. Parmi les tentatives connues, citons la « poussée de croissance » de Maudling en 1963–1964; les tentatives du gouvernement travailliste de 1964 dans le sens de la planification (le plan national de 1969), la politique

des revenus (entre 1964 et 1970) et, finalement et après beaucoup d'hésitation, la dévaluation de la livre Sterling en 1967. Bien que le chômage soit demeuré bas, du moins dans la perception du public, ces tentatives ont été considérées comme des échecs et les années 1960 se sont terminées sur une grave déflation fiscale et monétaire de façon à faire fonctionner la dévaluation. Comme on le sait, la nouvelle administration Heath a commencé en 1970 à réduire grandement son engagement à l'égard des politiques d'un haut niveau d'emploi et a adopté en général une attitude ferme à l'égard des relations de travail et de l'inflation. La hausse marquée du chômage en 1970-1971, qui a dépassé la marque politiquement sensible du million, a mené au fameux revirement qui consistait fondamentalement à tenter à nouveau de gérer l'économie par la demande; à se fier à la politique des revenus pour contrôler les pressions inflationnistes (de même qu'on adoptait une attitude plus conciliante à l'égard des relations de travail); et à s'engager à laisser le taux de change flotter si les problèmes de balance des paiements et du taux de change prenaient de l'ampleur. Autre trait caractéristique de cette période : la réforme du système monétaire (contrôle du crédit et de la concurrence, 1971) fondée sur une plus grande confiance à l'égard des forces du marché, qui a mené en 1972 et 1973 à une explosion du crédit et à la croissance « de la masse monétaire générale » (M3£), le passif total du système bancaire détenu par les citoyens du Royaume-Uni.

Les effets de ce revirement, qui en soi peut être considéré comme pas vraiment spectaculaire, ont été aggravés par des erreurs de politique graves (en particulier, une erreur de jugement concernant les délais avant que les relâchements de politique fassent leur effet), par l'explosion du crédit⁷ et de « la masse monétaire générale » et, par dessus tout, par la flambée internationale des prix des produits, le redressement international excessif et, ultérieurement, la première crise du pétrole. L'accumulation simultanée de ces erreurs et de ces événements extrêmement défavorables ont donné au revirement en soi une signification presque mythologique. La perception politique de ces conséquences désastreuses a été un facteur important poussant à l'adoption de politiques radicalement anti-keynésiennes par le gouvernement conservateur de 1979-1983.

La crise du pétrole de 1973-1974 a posé les mêmes problèmes au Royaume-Uni qu'à la plupart des autres pays développés. En 1973, le Royaume-Uni n'avait pas de production pétrolière (bien que les principales découvertes aient déjà été faites et qu'on pouvait prévoir la hausse de la production à partir de 1976)⁸. L'effet mécanique de la hausse des prix du pétrole importé sur la balance des paiements et le niveau des prix (à environ 3 % du PIB) a connu la même ampleur que dans les autres pays européens et au Japon.

Le gouvernement a changé au début de 1974 après que M. Heath ait déclenché des élections à propos de la grève des mineurs. La stratégie initiale du gouvernement travailliste est apparue embrouillée et parfois

contradictoire. Dans les déclarations publiques, on semblait déceler la nécessité d'une certaine déflation (pour éliminer la demande excessive), mais au-delà de ça, on maintenait que « l'échange » était très défavorable et qu'une stratégie de déflation et de hausse du chômage pour juguler l'inflation serait coûteuse, sinon de fait inefficace. Sur le plan international, le Royaume-Uni favorisait des mesures de compensation, pour réduire le risque d'une grave récession mondiale, et favorisait une intervention officielle dans le processus de recyclage. Les événements ont mené à une concentration de l'effet pétrolier sur la balance financière du secteur des sociétés (qui a mené à une diminution des stocks et à des licenciements, également favorisés par la récession internationale). Ces pressions se sont relâchées grâce à une aide budgétaire particulière au secteur privé à la fin de 1974, et de manière plus générale, par les stabilisateurs automatiques qui ont gonflé le déficit budgétaire au fur et à mesure que la récession se développait. En 1975 et 1976, le déficit budgétaire a grimpé à environ 5 % du PIB (tableau 8-3), un chiffre comparable à celui qu'on retrouve dans les autres principaux pays de l'OCDE. La hausse de l'inflation a été beaucoup plus forte au Royaume-Uni que dans la plupart des autres pays et le sommet a été atteint plus tard, en 1975. L'inflation salariale a connu des pointes de plus de 30 % par année⁹.

La stratégie du gouvernement travailliste, entre les deux crises pétrolières, s'appuyait lourdement sur la politique (volontaire) des revenus. Il en a adopté une forme particulièrement simple qui comprenait des augmentations fixes pour la plupart des travailleurs et donc impliquait un rétrécissement progressif des écarts salariaux. Cette politique, accompagnée d'une politique de gestion un peu plus serrée de la demande et d'un moindre engagement à l'égard d'un retour rapide au plein emploi, a apparemment été couronnée de succès : l'inflation salariale s'est résorbée pour atteindre environ 8 % en 1979¹⁰. Les hausses de prix ont également chuté très rapidement, aidées en cela par les fluctuations favorables des prix mondiaux des produits ainsi que par la reprise mondiale rapide en 1976, qui s'est prolongée en 1977.

Il s'est toutefois produit un important changement de régime de politique à mi-chemin du mandat du gouvernement travailliste, suite à la crise de la livre Sterling survenue à la fin de 1976 (et à la signature de la lettre d'intention du FMI). Avant cette crise, la politique semblait rechercher une livre concurrentielle (ou au moins accepter des fluctuations à la baisse) comme un moyen d'aider à long terme la santé de l'industrie. En outre, on voyait, du moins en partie, dans un taux de change concurrentiel, une façon de gérer la demande (et l'offre) d'une façon qui ne nécessitait pas de mesures budgétaires. En fait, on prétendait qu'une stratégie réussie d'expansion menée par les exportations éliminerait la nécessité de financer le déficit. Les aspects négatifs d'un taux de change faible, en particulier sur le plan de l'inflation, seraient annulés par des limites imposées aux revenus.

Il y a eu une période, en 1976, où les grandes lignes de cette stratégie ont semblé réussir. Les salaires et les prix semblaient sous contrôle; l'économie mondiale se redressait à nouveau et l'industrie était extrêmement concurrentielle sur le plan des coûts. Le déficit de la balance des paiements avait chuté sensiblement (0,7 % du PIB en 1976) et on s'attendait à accumuler sous peu des stocks importants du pétrole de la Mer du Nord. Malgré cette amélioration de la conjoncture, et pour des raisons qui demeurent encore obscures, il y a eu une série de crises de la livre Sterling tout au long de 1976 et on s'est rué sur la livre au dernier trimestre. La cause de cette ruée semble être un article paru en octobre dans le *Sunday Times*¹¹ laissant entendre que la délégation du FMI en visite au Royaume-Uni demanderait qu'on vise une parité dollar-livre de 1,50 \$. Il est probable que, dans certains milieux, il y avait un objectif non officiel qui aurait maintenu la concurrence. Quoi qu'il en soit, la réaction du marché a été subite et sérieuse, nécessitant, du moins l'a-t-on prétendu, un train de mesures déflationnistes conventionnelles comprenant la hausse des taux d'intérêt et la réduction des dépenses publiques. La lettre d'intention qui accompagnait le prêt du FMI négocié en décembre précisait les objectifs de l'expansion du crédit intérieur et des emprunts du secteur public. On avait déjà mis en place un objectif monétaire quelque peu informel en juillet 1976. À partir de 1977, les objectifs annoncés de M3£ constituaient une part importante de la stratégie économique du gouvernement.

Les mesures souhaitées par le FMI étaient probablement surtout importantes comme gage des intentions du gouvernement, marquant comme elles l'ont fait l'abandon d'une politique de taux de change « faible ». La conversion n'a toutefois pas été totale dès le départ. Il y a eu un spectaculaire revirement de l'opinion internationale en 1977 avec un apport vigoureux de capitaux. On a résisté aux pressions à la hausse exercées sur le taux de change tout au long de 1977, grâce à une politique d'intervention et de réduction rapide des taux d'intérêt. Cependant, cette politique a été abandonnée en octobre; le taux de change a été « débloqué » car on a cru qu'on ne pouvait empêcher la fuite de capitaux et l'expansion monétaire était excessive. À partir de cette époque, le taux de change est, de fait, abandonné aux forces du marché alors que l'attention se porte sur les indicateurs intérieurs de l'objectif de la politique financière, M3£ et la SFMT. (Le changement de régime survenu en 1977 est une des raisons qui expliquent pourquoi la recherche économique de la détermination du taux de change de la livre sterling est si difficile et s'est révélée si peu concluante¹².)

Bien que cet événement semble le point de départ politique soi-disant « monétariste » adopté par le gouvernement conservateur suivant, il y a une importante différence, qui est plus qu'une nuance. Les objectifs ou les indicateurs financiers ont été bien établis à partir de 1977, mais ils étaient considérés par les marchés comme des indicateurs de l'objectif

général de la politique monétaire et fiscale¹³. Le poids principal de la politique anti-inflation portait sur la limitation des revenus. La politique de gestion de la demande devait être cohérente avec l'objectif de la politique anti-inflation et, de plus, un engagement public à l'égard d'objectifs fiscaux et monétaires pourrait aider à stabiliser les marchés financiers et accroître la crédibilité de la stratégie d'ensemble¹⁴. Les avantages politiques de ce train de mesure, en particulier pour les autorités monétaires, sont évidents.

Les budgets de 1977 et de 1978 ont été conçus dans le cadre de cette stratégie, bien que la politique des revenus ait commencé à se désintégrer et les augmentations salariales à reprendre¹⁵. Certaines des contradictions et des pressions issues de cette politique, en particulier celles provoquées par la réduction des écarts de compétence et le retard du secteur public au cours des phases successives de la politique des revenus, ont culminé pendant « l'hiver de mécontentement » de 1978–1979. Sur le plan de la crédibilité publique, cette stratégie est tombée en ruines.

Au regard de cet historique, le changement de politique amorcé avec « l'expérience » de Mme Thatcher de 1979–1983 semble beaucoup moins spectaculaire qu'on l'a parfois dite. Néanmoins, il y a eu un autre « changement de régime » important lorsqu'on a transformé l'appui aux objectifs fiscaux et monétaires en une stratégie qui s'appuyait en apparence totalement sur ces objectifs. Les politiques de revenus ont été balayées¹⁶, de même que le contrôle des changes. Néanmoins, la portée de ce changement n'est pas apparue dans sa totalité jusqu'à ce que la récession apparaisse, l'industrie régresse et le chômage augmente à 3 millions sans qu'on assiste à un relâchement sensible de la politique financière. La « crédibilité » de cette stratégie de lutte contre l'inflation doit probablement beaucoup plus à la tolérance du gouvernement à l'égard de l'évolution négative de l'économie réelle qu'à l'annonce de cette stratégie financière, en particulier parce que son élément central, les objectifs de M3£ ont été, dans ce cas, très largement dépassés. Malgré ces politiques resserrées (en fait, en partie à cause d'elles), l'inflation a augmenté, bien que pas à un taux aussi élevé qu'après la première crise du pétrole (le sommet des revenus et des prix s'établit à un peu plus de 20 % par année). L'ampleur de la récession a été beaucoup plus forte qu'en 1974–1975. Ces événements se sont produits malgré l'autosuffisance de la production pétrolière et énergétique qui a été obtenue autour de 1980. Cependant, l'inflation a réagi, chutant à environ 5 % en 1983–1984.

La politique monétaire

Au cours des années 1970, on a accordé de plus en plus de poids à la politique monétaire. À l'origine, ce mouvement avait peu à voir avec les

paradigmes de la théorie monétariste des universitaires et traduisait plutôt une réaction pragmatique à l'inflation et à l'adoption de taux de change flottants. Lorsqu'ils ont été mis en place en 1976, les objectifs monétaires se sont ajoutés aux instruments, toujours populaires à l'époque, qu'étaient la politique fiscale et la politique des revenus, un éclectisme qui s'inscrivait parfaitement dans la tradition de la démarche des « trains de mesure » des années 1950 et 1960.

Comme la politique monétaire du Royaume-Uni est souvent mal comprise (en particulier, lorsqu'on établit des parallèles avec l'Amérique du Nord), il est important de souligner que les objectifs monétaires ont, jusqu'à tout récemment, porté sur « la vaste masse monétaire » (M3£)¹⁷. Le gros de M3£ porte intérêt et aide « l'argent intérieur ». Mis à part les billets et les pièces, évidemment toujours disponibles sur demande, l'argent de la banque centrale (les soldes des banques à la Banque d'Angleterre) ne représentent qu'une fraction infime de l'actif total des ventes, à peine quelque centaines de millions de livres. Les rapports d'actifs liquides auxquels on n'accordait pas de grande importance opérationnelle ont maintenant été abolis. Si réduites qu'elles soient, ces sommes que les banquiers doivent déposer à la Banque d'Angleterre au-delà d'un minimum requis offrent à la banque centrale un levier opérationnel sur le taux d'intérêt à court terme¹⁸.

Ce cadre institutionnel a quelques répercussions immédiates. Premièrement, bien que les tentatives visant à atteindre les objectifs monétaires (lorsqu'il semblait qu'on allait les dépasser) aient amené une réaction des autorités et des agents du secteur privé, qui ont augmenté les taux d'intérêt, rien ne permet de croire que les taux d'intérêt plus élevés ralentiront la croissance monétaire. Il y a même eu des circonstances où cette réaction a peut-être, et a été, la mauvaise. Le problème, c'est que lorsqu'on augmente le rendement des dépôts, les détenteurs d'actifs peuvent être portés à les conserver plutôt qu'à s'en débarrasser. Les changements de la demande en M3£ dépendent de faits prévisionnels beaucoup plus complexes, comme des modifications à la structure implicite des dépôts à terme. En règle générale, bien que le lien entre l'établissement des objectifs monétaires et les taux d'intérêt puisse être semblable à ce qu'il est dans d'autres pays, le lien permettant de contrôler l'agrégat monétaire peut être beaucoup plus faible (ou mauvais). Cela ne signifie pas toutefois que les mesures monétaires sont inefficaces. Des taux d'intérêt plus élevés influencent directement le coût du crédit, le taux de change, les prévisions et directement ou indirectement la demande d'argent¹⁹.

En pratique, les problèmes de contrôle monétaire peuvent être plus graves qu'ils n'apparaissent à première vue. À court terme, l'effet des hausses des taux d'intérêt sur le coût des emprunts fait croître la demande de crédit au système bancaire si les sociétés, par exemple, sont touchées et deviennent des « emprunteurs désespérés » comme en 1980.

Les déficits créés par la voie du crédit peuvent, si les taux d'intérêt sont élevés, volontairement être maintenus, gonflant alors M3£. Ce problème s'ajoute à des difficultés plus normales comme « l'innovation » financière²⁰ et le « le non-recours à des intermédiaires » si on impose des contrôles au système bancaire²¹.

Les autorités se sont largement reposées sur la politique de financement pour influencer la monnaie. En pratique, ce système repose surtout sur la politique des taux d'intérêt à court terme. Cette confiance dans le financement explique pourquoi les autorités se sont toujours intéressées aux emprunts publics comme moyen d'influencer la monnaie²². La contribution du secteur public à la monnaie a été faible tout au long des années 1970, et sensiblement négative au cours des dernières années. Par ailleurs, la principale contrepartie à la hausse de M3 a été les prêts bancaires au secteur privé qui, comme on l'a indiqué, peuvent ne pas réagir facilement à la hausse des taux d'intérêt.

De toute évidence, le fonctionnement de la politique monétaire au Royaume-Uni est beaucoup plus complexe que le laissent supposer les paradigmes de la théorie monétariste et, sur ce plan, de la théorie keynésienne. Le recours à un vaste agrégat signifie qu'il n'est pas possible d'établir des liens simples entre la monnaie et l'inflation par la voie de la demande de transactions. La structure institutionnelle signifie qu'il est probablement préférable d'envisager M3 comme « déterminée par la demande », étant donné le niveau et la structure des taux d'intérêt, mais que les facteurs déterminants de la demande sont complexes. Les contrôles quantitatifs de l'offre ont joué un rôle mineur. Lorsqu'on s'en est servi, on a rapidement abandonné le recours aux intermédiaires. Il est préférable de considérer le recours aux objectifs comme imposant une fonction de réaction aux autorités qui, néanmoins, peuvent rater leurs cibles. La difficulté d'atteindre des objectifs a poussé les autorités à définir des objectifs réalistes et à tolérer les dépassements permettant « une poussée de la base ».

Il vaut évidemment la peine d'évaluer le contenu de la politique monétaire au cours des années 1970 et, en particulier, dans la période qui a suivi 1979. Étant donné l'absence de modèles convenables, ou même d'une demande empiriquement stable de la fonction monétaire au cours de cette période, toute évaluation semblable ne peut qu'être difficile, et la Banque d'Angleterre a insisté, peut-être davantage que dans la plupart des pays, sur la nécessité de se faire une opinion d'après un éventail d'indicateurs. Le tableau 8-1 fournit quelques indicateurs pour la période 1967-1982.

La première colonne présente le ratio M3£/PIB (réciproque de vélocité). Elle indique clairement la hausse importante, qui a suivi le contrôle du crédit et de la concurrence, qui a culminé à 0,40 en 1974. À première vue, la politique monétaire était extrêmement expansionniste pendant cette période²³. Les chiffres de M1£ nous apprennent une tout

TABLEAU 8-1 Indicateurs de la position monétaire, 1967-1982

Année	M3£/PIB	M1/PIB	Taux d'intérêt à court terme ^a	Taux d'intérêt à long terme ^b	Taux d'intérêt réel à court terme ^c	Taux d'intérêt réel à long terme ^c	Taux de change réel ^d	M3£ Fin d'année % de changement
1967	0,32	0,20	6,18	6,80	1,49	2,11	100,6	9,55
1968	0,33	0,20	7,45	7,55	1,81	1,91	91,6	7,76
1969	0,33	0,19	7,85	9,05	1,99	3,19	95,3	2,04
1970	0,32	0,19	7,25	9,22	-1,18	0,79	98,9	9,43
1971	0,32	0,19	5,68	8,87	-0,86	1,33	103,0	12,89
1972	0,35	0,19	5,92	8,91	-2,73	0,26	94,9	24,61
1973	0,38	0,18	10,00	10,56	-7,16	-6,60	86,0	27,17
1974	0,40	0,17	12,29	14,79	-11,39	-8,89	97,7	10,46
1975	0,35	0,15	10,38	14,39	-5,34	-1,33	100,1	6,73
1976	0,32	0,15	11,17	14,43	-4,03	-0,77	86,3	9,52
1977	0,29	0,14	8,88	12,73	0,08	3,93	92,9	10,20
1978	0,29	0,15	9,07	12,47	-3,68	-0,28	97,2	15,13
1979	0,28	0,15	13,71	12,99	-2,52	-3,24	117,0	12,71
1980	0,28	0,13	16,31	13,79	5,52	3,00	148,2	19,05
1981	0,30	0,13	13,25	14,74	5,18	6,67	131,2	13,26
1982	0,30	0,13	11,93	12,88	5,83	6,78	134,4	9,77

Notes : a Taux de compensation de base des banques.

b Valeurs sur 20 ans.

c Taux d'intérêt moins l'inflation des prix à la consommation prévue une année à l'avance.

d Compétitivité fondée sur les coûts unitaires normalisés de la main-d'oeuvre.

autre histoire, baissant lentement tout au long de la période. Les cycles de l'intérêt sont apparents. Les taux d'intérêt réels²⁴ étaient très négatifs au moment de la première crise du pétrole, traduisant probablement ainsi la nature non prévue de l'inflation à cette époque. M3£ a connu une chute marquée par rapport au PIB, atteignant un faible 28 % en 1978 et 1980 avant d'augmenter quelque peu en 1981 et 1982.

Il est difficile de tirer des conclusions fermes sur la période qui a suivi 1979. Les chiffres de la fluctuation de M3£ (dernière colonne) indiquent que la croissance monétaire a été rapide et largement dépassée en 1980²⁵. Les taux d'intérêt ont été, en fait, négatifs au début de cette période²⁶. Comme dans les autres pays, ils sont devenus fortement positifs lorsque l'inflation a reculé un peu plus tard au moment de la récession.

Le relâchement apparent de la politique contraste nettement, toutefois, avec l'indication donnée par le taux de change. On a déjà signalé que l'année 1977 se caractérisait notamment par une contradiction entre des indicateurs financiers externes et internes ou les objectifs implicites. Au cours de cette période, le taux de change réel a connu une hausse marquée de pas moins de 70 % de 1976 à 1980. Les principales hausses se sont produites en 1979 et 1980. Ainsi, les autorités ont reçu des indications contraires des indicateurs externes et internes du dynamisme de la politique²⁷. À cette époque, on a jugé la politique comme serrée malgré les dépassements des objectifs intérieurs. De façon générale, l'évaluation de la politique monétaire du Royaume-Uni, comme politique serrée, entre 1979 et 1982, et donc une des raisons principales de la récession, dépend, de manière décisive, de l'évolution du taux de change. Il subsiste toutefois un écart évident car on ne peut quantifier convenablement, ou même expliquer, pourquoi la politique monétaire devrait influencer le taux de change à ce point. De fait, il est également plausible de considérer la réaction des autorités comme compensatoire, un comportement plus flexible envers la politique monétaire étant le fruit des effets résolument déflationnistes de la hausse de la livre sterling.

La politique fiscale

Comme on l'a déjà signalé, on a souvent eu recours à la politique fiscale comme instrument de gestion économique au Royaume-Uni, une attitude qu'on a continué d'avoir, bien que sous une forme différente, dans le cadre de la stratégie financière à moyen terme. Il n'est toutefois pas facile d'évaluer le contenu de la politique fiscale et ses effets sur la période d'inflation à l'étude, en raison des opinions diverses, et changeantes sur son rôle. Nous allons revoir quelques-uns des éléments dominants du débat sur la politique fiscale, les emprunts publics et la dette au Royaume-Uni, un débat qui a également lieu dans d'autres pays.

Nous porterons surtout notre attention sur les indicateurs sommaires de la situation fiscale, comme les emprunts publics, en termes nominaux, de même que les mesures ajustées en fonction de l'inflation et de façon cyclique²⁸. Il peut toutefois s'avérer utile d'examiner en premier le dossier des prévisions, au moins tel qu'il apparaît dans les prévisions officielles. Comme celles-ci reposent surtout sur les modèles traditionnels de type revenus-dépenses (comme le modèle du Trésor), elles fournissent certaines indications sur le fonctionnement, bon ou mauvais, de l'appareil traditionnel d'analyse économique quantitative²⁹. Le tableau 8-2 rassemble les prévisions officielles présentées au moment du budget, qui peuvent être évidemment nuancées par le pessimisme ou l'optimisme officiel. En règle générale, le dossier n'est pas trop mauvais³⁰. Un des éléments qu'on note, c'est la surévaluation de la réaction de l'économie au début des années 1970 et le dépassement ultérieur de 1972-1973. On a commis des erreurs importantes au cours de la première crise du pétrole, ce qui n'est pas surprenant étant donné le caractère imprévu de la flambée des prix du pétrole, et de la confusion provoquée par les grèves et la semaine de trois jours, et en 1980-1981, lorsqu'on a mal calculé l'ampleur de la récession. Cette sous-évaluation (environ 2 % du PIB) est également un élément des prévisions non officielles bien, qu'en général, on ait prévu la récession, sinon son ampleur.

TABLEAU 8-2 Prévisions du budget et résultats, modification du PIB réel, 1969-1984

	Prévisions (1 ^{er} semestre au 1 ^{er} semestre de l'année suivante)	Évaluation (une année plus tard)	Résultat
1969-1970	2,9	3,1	2,0
1970-1971	3,5	1,3	2,0
1971-1972	3,1	3,9 ^a	2,1
1972-1973	5,9 ^a	7,1 ^a	8,9
1973-1974	4,5	-4,5 ^b	-2,3
1974-1975	2,5 ^b	2,5 ^b	-0,7
1975-1976	1,5	1,0	1,8
1976-1977	4,0	1,0	3,0
1977-1978	1,5	1,0	3,0
1978-1979	3,0	1,0	2,2
1979-1980	-1,0	-2,0	-0,7
1980-1981	-1,5	-4,0	-3,8
1981-1982	1,0	1,0	0,7
1982-1983	2,0	1,4	2,4
1983-1984	2,5		

Source : Rapport du budget et énoncés financiers, années pertinentes.

Notes : a Évaluations pour chaque année touchée par des grèves.

b Évaluations touchées par la grève des mineurs et la semaine de trois jours.

On trouvera les mesures sommaires du déficit gouvernemental et le rajustement cyclique du déficit au tableau 8-3. Ces données montrent le revirement complet de la politique fiscale (d'une déflation grave à l'expansion) entre 1970 et 1973 et la hausse du déficit en 1974, 1975 et 1976. Les chiffres rajustés, selon les cycles, démontrent que la hausse du déficit est surtout attribuable à la mise en marche des stabilisateurs automatiques, bien qu'on puisse prétendre que la politique fiscale soit demeurée relativement expansionniste. (La différence entre les chiffres de l'OCDE et ceux du FMI est surtout attribuable à une réduction supposée du potentiel de l'offre, comprise dans les chiffres du FMI : c'est-à-dire que la politique implicitement « neutre » demande, selon le FMI, un resserrement des instruments fiscaux conformément à la baisse du potentiel de l'offre.)

TABLEAU 8-3 Balance financière du gouvernement, 1970-1982

	Balance financière du gouvernement général	Balance cycliquement neutre		Balance cycliquement redressée	
		I ^a	II ^b	I	II
1970	3,0	-0,5	—	3,5	—
1971	1,4	-0,7	—	2,1	—
1972	-1,3	-1,1	-1,1	-0,2	-0,2
1973	-2,7	0,1	0,6	-2,6	-3,3
1974	-3,8	-1,2	-0,3	-2,6	-3,5
1975	-4,6	-2,5	-1,8	-2,1	-2,8
1976	-4,9	-2,4	-1,7	-2,5	-3,2
1977	-3,2	-2,0	-1,8	-1,2	-1,4
1978	-4,2	-0,7	-1,1	-3,5	-3,1
1979	-3,2	-0,6	-0,9	-2,6	-2,3
1980	-3,3	-2,4	-2,1	-0,9	-1,2
1981	-2,6	-4,4	-3,5	1,8	0,9
1982	-1,7	-5,7	-3,8	4,0	2,1

Sources : Balance du budget : tendances économiques, redressement de l'OCDE : fondé sur R.W.R. Price et J.-C. Chouraqui, « Public Sector Deficits: Problems and Policy Implications », *OECD Occasional Studies*, juin 1983, tableau 5. Redressement du FMI : fondé sur *World Economic Outlooks 1981, 1982 and 1983*.

Notes : a Repose sur les chiffres de l'OCDE.

b Repose sur les chiffres du FMI.

Les deux séries de chiffres rajustés selon le cycle montrent un resserrement massif de la politique « discrétionnaire » de 1979 à 1982, de pas moins de 6,5 % du PIB selon l'OCDE et de 4,5 % selon le FMI. Les récentes modifications apportées à la procédure du FMI pour calculer l'équilibre budgétaire « cycliquement neutre³¹ » auraient pour effet, toutefois, de porter à la hausse leur évaluation du resserrement fiscal pour la faire, en gros, concorder avec celles de l'OCDE.

L'autre correction qu'on peut apporter aux chiffres du déficit porte sur l'inflation. C'est cependant une question très contestée, car on se demande si on peut procéder à de tels redressements pour évaluer la politique fiscale. La raison fondamentale de ce redressement en est une de comptabilité, le secteur public voit ses recettes augmenter en période d'inflation en raison de « l'impôt d'inflation », car la valeur de son passif financier est érodé par la hausse des prix. Cependant, l'impôt de l'inflation n'est pas compris dans les Comptes nationaux; par conséquent, les chiffres du déficit du secteur public sont gonflés (et de manière équivalente, la situation du secteur privé est pire qu'elle n'apparaît et ce dernier épargne moins)³². Le tableau 8-4 montre les évaluations du « redressement de l'inflation » et du solde redressé de l'inflation depuis 1967. Ces chiffres découlent de la méthode de redressement de la Banque d'Angleterre³³, qui applique de fait le taux courant d'inflation au stock de de la dette gouvernementale en souffrance³⁴. On peut voir que le redressement comptable, en raison de l'inflation, a été important au cours des années inflationnistes de 1970 et il a grimpé à plus de 7 % du PIB en 1974 et 1975. Avec la chute rapide de l'inflation, récemment, le redressement est maintenant quantitativement beaucoup moins important. En considérant la valeur nominale, les chiffres redressés selon le cycle et l'inflation indiquent le resserrement de la politique au début des années 1970, en 1974-1975 et au cours de la période la plus récente. La

TABLEAU 8-4 Redressement de l'inflation, 1967-1982

	Balance financière générale du gouvernement	Redressement de l'inflation	Balance redressée de l'inflation	Balance redressée cycliquement et par rapport à l'inflation	Dette générale du gouvernement (proportion du PIB aux prix du marché)
1967	-1,0	1,0	0,0	-0,3	63,2
1968	-0,5	3,0	2,5	2,4	59,7
1969	2,1	3,0	5,1	5,3	56,9
1970	3,0	3,5	6,5	7,0	50,3
1971	1,4	3,7	5,1	5,8	45,0
1972	-1,3	3,3	2,0	3,1	42,2
1973	-2,7	3,7	1,0	0,9	38,6
1974	-3,8	7,2	3,4	4,6	35,5
1975	-4,6	7,3	2,7	5,2	32,0
1976	-4,9	4,1	-0,8	1,6	33,2
1977	-3,2	4,1	0,9	2,9	32,8
1978	-4,2	2,6	-1,6	-0,9	31,2
1979	-3,2	4,7	1,5	2,1	30,1
1980	-3,3	3,4	0,1	2,5	27,9
1981	-2,6	3,3	0,7	5,1	29,6
1982	-1,7	1,9	0,2	5,9	26,5

politique semble beaucoup plus lâche en 1973 et en particulier en 1978, alors que l'inflation a connu une baisse marquée tandis que le déficit nominal a augmenté. Le resserrement récent tient beaucoup plus aux procédures du redressement cyclique qu'au redressement de l'inflation.

On peut traiter ces mêmes données d'une autre façon, soit en examinant directement la portion du PIB que représente la dette nationale (tableau 8-4, colonne 5). On en vient à se concentrer sur les effets des déficits, redressés par rapport à l'inflation et à la croissance réelle³⁵. Ces chiffres confirment que la dette générale du gouvernement a été excédentaire pendant la période (croissance corrigée). La proportion de la dette en souffrance a diminué. Elle a été relativement constante à un peu plus de 30 % du PIB entre 1975 et 1979, avant de diminuer un peu plus depuis. (L'utilisation du PIB potentiel par opposition au PIB réel renforcerait le resserrement apparent à partir de 1980, d'environ 2 % du PIB.) Ces chiffres doivent être comparés aux tendances à plus long terme de la dette nationale au Royaume-Uni (figure 8-1). Dans la même veine, on a profité d'importants « excédents » pendant les années 1950 et 1960, réduisant la part du PIB que représente la dette nationale de 2,75 fois le PIB de l'après-guerre au niveau modéré actuel (figure 8-2)³⁶.

La façon de mesurer le déficit budgétaire, et le poids de ces mesures sur l'évaluation de l'orientation de la politique fiscale, ont fait l'objet de nombreux débats au Royaume-Uni. On envisage d'abord le redressement de l'inflation avant d'examiner à la question plus litigieuse d'une réduction en raison du cycle ou de la récession.

FIGURE 8-1 Dette du gouvernement central, 1855-1982

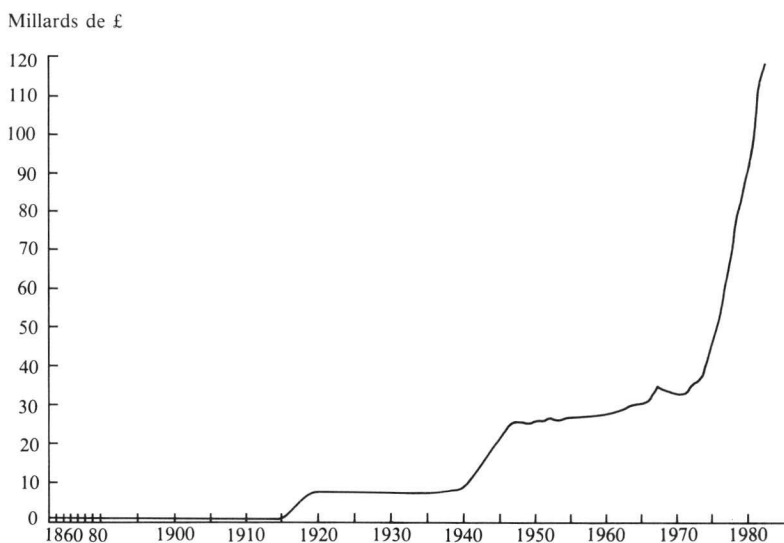
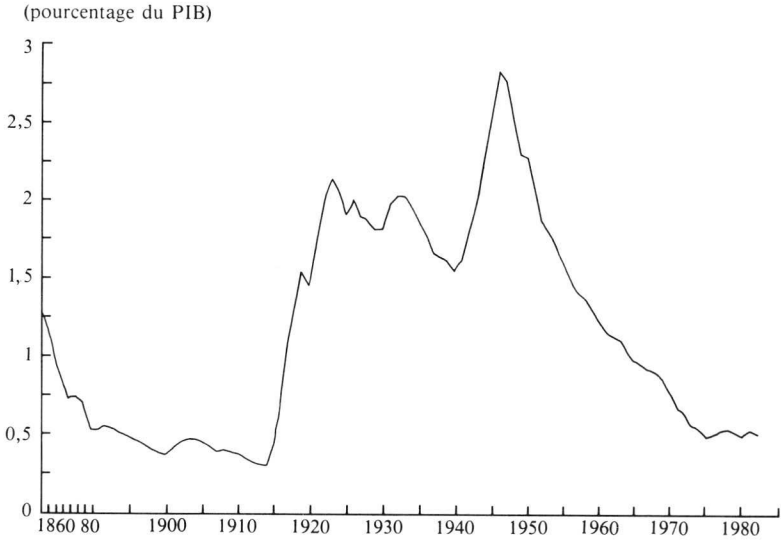


FIGURE 8-2 Ratio de la dette du gouvernement central au PIB, 1855-1982



Comme on l'a souligné, le redressement de l'inflation est fondamentalement une question de comptabilité. Mais que montrent les comptes, et qu'elle est la pertinence des concepts comptables en regard du comportement économique? Ces problèmes apparaissent nettement lorsqu'on étudie la période entourant la première crise du pétrole, une période marquée par d'importants déséquilibres, une inflation non prévue et des taux d'intérêt réels négatifs. Au cours de cette période, il ne fait aucun doute que le gouvernement a gagné et le secteur privé perdu en raison de l'inflation, un effet qui a été largement compensé par les importants déficits nominaux de l'époque. Cependant, ce qui s'est produit, c'est que les détenteurs d'actifs du secteur privé ont perdu en raison des taux d'intérêt réels négatifs (et des pertes en capital) tandis que la compensation par la voie du déficit public s'est présentée sous forme de revenus aux autres, ceux qui ont profité de la baisse des impôts ou de la hausse des dépenses. Il y a eu un effet de redistribution au sein du secteur privé des détenteurs de la dette nationale aux autres. On a équilibré une sorte de levier du capital par la voie des paiements de transfert et la baisse des impôts. Il est probable qu'autrement les effets de comportement seraient différents entre les gagnants et les perdants; ou bien, les effets sur la richesse ne seraient pas équilibrés par l'effet revenus-dépenses des paiements de transfert et de la baisse des impôts sur le revenu ou la production. Cette caractérisation permet de supposer

que le problème est connu et est fondamentalement le même que lorsqu'on utilise le déficit comme indicateur de l'orientation, les différents éléments des dépenses des impôts devraient être pondérés différemment, ce qui nous amène au concept de l'équilibre budgétaire pondéré. Ignorer le redressement de l'inflation revient, en fait, à imposer un poids zéro à la « taxe d'inflation », ce qui serait valide s'il n'y avait pas d'effet de comportement. Le redressement de l'inflation peut être considéré comme l'attribution d'une pondération unitaire à la taxe d'inflation au cours d'une année donnée et d'une pondération semblable aux autres éléments du budget. L'une ou l'autre des procédures peut être considérée comme extrême³⁷. Il apparaît évident que l'évaluation de l'orientation fiscale au cours d'une période de déséquilibre inflationniste est très hasardeuse, surtout parce que la connaissance empirique de l'ampleur des effets de la richesse est très rudimentaire³⁸.

En des temps plus normaux, lorsque l'inflation est prévue et les taux d'intérêt réels presque en équilibre, les conditions sont plus faciles. Dans une économie totalement redressée, les paiements d'intérêt nominaux augmentent avec l'inflation (laissant intacts les taux réels) et la part d'intérêt dans les Comptes nationaux équilibre la taxe d'inflation. Les détenteurs de la dette gouvernementale perdent en raison de la « taxe d'inflation » et gagnent en raison de la hausse des taux d'intérêt nominaux. Ces deux effets s'équilibrent et il n'y a pas d'effet sur la richesse³⁹. Cependant, le problème comptable demeure, car le versement des intérêts est compris, mais pas la taxe d'inflation. Les chiffres redressés en fonction de l'inflation corrigent ce problème en produisant une évaluation de la taxe d'inflation. Il apparaît clairement que, dans un monde adapté, on peut fortement présumer que la taxe d'inflation et la hausse des versements d'intérêt nominaux s'équilibreront (bien qu'en principe, les détenteurs de la richesse pourraient avoir des attitudes différentes à l'égard de ces deux éléments). Si on reprend l'analogie du déficit budgétaire pondéré, on peut s'attendre à ce que la hausse des versements d'intérêt nominaux et la taxe d'inflation aient une pondération égale tandis que les chiffres non redressés attribuent des pondérations respectives de 1 et 0 au versement d'intérêt et à la taxe d'inflation. Le redressement peut se faire en intégrant la « taxe d'inflation » ou en excluant l'effet de l'inflation sur les taux d'intérêt nominaux. Cette dernière solution justifie un autre redressement de l'inflation, en excluant les versements d'intérêts de la dette nationale dépassant le taux d'intérêt « réel » supposé⁴⁰.

Il semble donc que pour les économies qui sont à peu près adaptées à l'inflation, il faut privilégier les chiffres redressés de l'inflation. Cependant, il y a toujours place à interprétation lorsque la politique vise à réduire l'inflation.

La situation redressée de l'inflation peut servir à indiquer le degré de resserrement ou de relâchement de la politique fiscale à l'égard du taux

d'inflation actuel⁴¹. Si elle est en excédent, ou si elle se dirige vers un excédent, la position fiscale est « non conciliante » ou devient de moins en moins conciliante. Les objections au recours à l'équilibre budgétaire redressé (ou BESP) au Royaume-Uni se concentrent toutefois sur quelque chose de très différent : son caractère inopportun comme objectif pour le secteur public. L'objection est la même que celle avancée contre la formulation d'objectifs monétaires en termes réels : elle laisse supposer une volonté de s'adapter aux augmentations de l'inflation. Cette objection est tout à fait raisonnable, mais n'offre pas d'argument contre la position redressée de l'inflation en tant que mesure de resserrement fiscal. L'établissement d'objectifs nominaux de la monnaie ne signifie pas plus que la masse monétaire réelle, ou le rapport monnaie-PIB, peut servir comme indication du resserrement monétaire pendant le redressement. Cependant, elle laisse supposer que les autorités sont intéressées à un autre concept : l'équilibre budgétaire adapté à l'inflation visée. Si l'objectif est de 0, on en arriverait à se concentrer sur un déficit non redressé, qui deviendrait alors un indicateur de l'acceptation actuelle de l'inflation. Par conséquent, en une période où la politique fiscale sert d'outil pour lutter contre l'inflation, les deux mesures sont intéressantes. La mesure redressée de l'inflation indique jusqu'à quel point la politique n'accepte pas le taux présent d'inflation. La mesure non redressée est un indicateur du degré d'acceptation du taux d'inflation⁴². En équilibre, évidemment, lorsque les taux visés et réels de l'inflation coïncident, ces deux mesures convergent⁴³.

Lorsqu'on examine la position du Royaume-Uni dans les années 1970 et 1980, on peut voir que la position budgétaire (gouvernement général) affichait de manière typique un déficit nominal et un excédent redressé de l'inflation. Cette situation laisse supposer⁴⁴ que la politique fiscale a été assez resserrée contre l'inflation (en particulier en 1974 et 1975), et qu'on s'est néanmoins adapté à un taux important d'inflation. Cette analyse semble conforme aux évaluations courantes. (L'évaluation du début des années 1970, alors que les taux d'intérêt étaient négatifs, est extrêmement difficile comme on l'a souligné plus haut.) La politique s'est relâchée à la fin des années 1970, lorsque l'inflation a baissé. Depuis 1979, la position redressée de l'inflation est à peu près en équilibre. On dépeindrait un tableau semblable si on examinait directement les chiffres de la dette nationale. En termes nominaux, cette dernière a augmenté (acceptant l'inflation et la croissance); par rapport au PIB, elle a tendance à diminuer.

Le redressement cyclique, ou en fonction de la récession, est une question politique encore plus controversée. La procédure redresse les effets automatiques de la récession à l'égard d'une certaine tendance supposée de l'économie. La difficulté tient au fait que les effets de la récession peuvent ne pas être temporaires, cycliques ou réversibles. Personne ne conteste que les instruments de la politique fiscale étaient

pour l'essentiel resserrés au cours de la période récente, depuis 1979. Il faut par ailleurs se demander si ce résultat était souhaitable. Une raison possible pour qu'il l'ait été est que le potentiel de l'offre a chuté de manière équivalente pendant la période (de sorte qu'une politique neutre devait égaler la réduction en annulant les stabilisateurs automatiques). Une autre raison du caractère souhaitable de ce résultat est que si on a cru à l'époque que le taux naturel de chômage (ou TCNI) allait augmenter, on était alors justifié de resserrer la politique. Dans l'un ou l'autre cas, on n'évaluerait pas la politique fiscale comme resserrée d'après le recul du potentiel de l'offre qui s'est produit. Actuellement, on évaluerait la politique comme à peu près neutre (en supposant un chômage touchant toujours plus de 3 millions de personnes). À l'opposé, la vision traditionnelle de la gestion de la demande voudrait qu'on laisse croître le déficit pour annuler la récession et que l'orientation de la politique soit évaluée en fonction d'une certaine norme de pleine utilisation de la main-d'oeuvre et du capital (ou d'une utilisation meilleure ou moyenne). Cette norme pourrait, par exemple, se situer à peu près au niveau de la tendance de 1978-1979 qui sous-jacente aux chiffres du FMI et de l'OCDE pour la position neutre et cyclique. En outre, si l'économie est relancée, les chiffres redressés indiquent alors qu'il y aura d'importants excédents, à moins qu'on ne réduise les impôts ou augmente les dépenses.

Par conséquent, les chiffres redressés cycliquement sont faciles à interpréter. Ils indiquent un important resserrement fiscal au Royaume-Uni de 1979 à 1982. La question centrale tourne autour du caractère souhaitable de ce résultat.

L'évaluation de la politique fiscale récente du Royaume-Uni soulève un dernier problème qu'il vaut la peine d'étudier : l'influence de la hausse des prix du pétrole et des modifications apportées à la structure d'imposition. En 1973, l'impact international de la crise du pétrole a fait osciller la balance des paiements du Royaume-Uni (le compte courant) dont la contrepartie s'est retrouvée dans la dégradation de la situation financière du secteur privé, situation non équilibrée par le secteur public⁴⁵. Si, lorsqu'on examine la politique fiscale, on se concentre sur le secteur privé plutôt que sur le secteur public (et c'est ce qu'il faut faire si c'est le comportement économique du secteur privé qui est à l'étude). La situation d'excédent-déficit du secteur privé traduit alors également la situation extérieure et devrait être calculée comme étant le déficit ou l'excédent du secteur public, moins le déficit de la balance des paiements. Si on évalue de cette façon la politique fiscale de 1973-1974, on pourrait dire qu'elle était plus resserrée qu'elle ne l'était indiquée par le déficit du secteur public à la lumière de l'impact de la crise du pétrole⁴⁶.

Autour de 1980, toutefois, la deuxième hausse des prix du pétrole n'a eu aucun effet sur la balance des paiements, car le Royaume-Uni était alors à peu près autosuffisant. Les prix intérieurs du pétrole ont cepen-

dant suivi le mouvement à la hausse des prix mondiaux. En théorie, comme le gros de la hausse des revenus (de fait attribuable à la hausse des impôts sur le pétrole) a été accaparé par le gouvernement du Royaume-Uni, une politique neutre aurait dû amener la baisse des autres taxes (par exemple, la TVA) pour compenser. Ceci n'a pas été fait, de sorte que l'impact de la crise du pétrole sur le secteur privé non pétrolier a été aussi important que dans les autres pays, et c'est ce qui représente le resserrement fiscal implicite.

En pratique, le tableau s'est compliqué par des délais, les producteurs de pétrole ayant pu profiter de diverses indemnités, et l'augmentation réelle des recettes du secteur public a été sensiblement retardée, de trois à quatre ans. L'excédent provoqué par le pétrole a donc été temporairement accaparé par le secteur pétrolier. Dans le cadre d'une politique fixe du flux des emprunts publics (en vertu de la SFMT), cela a signifié un effet inégal sur le secteur privé non pétrolier, important au départ et diminuant au fur et à mesure que les recettes fiscales ont été touchées. Si on tient compte de ce facteur, on obtient une hausse marquée du degré apparent de resserrement fiscal en 1979 et 1980 (de 2 à 3 % du PIB), et une baisse plus tard (lorsqu'en théorie il y avait place pour un « redressement fiscal » en vertu de la SFMT)⁴⁷. Cependant, l'apparition de la récession a fait en sorte qu'en regard de la baisse des objectifs des emprunts publics, il y avait peu de place pour un redressement fiscal lorsque les taxes ont commencé à s'accumuler, car, à cette époque, les prestations d'assurance-chômage et les autres effets imputables à la récession ont eu un effet considérable sur le déficit. Il faut rappeler que l'adoption d'une politique non compensatoire a signifié que l'effet de la crise du pétrole a également amené une hausse directe des prix au Royaume-Uni, et ce, malgré l'autosuffisance. Les hausses de prix, qui ont été ultérieurement renversées lorsqu'on a touché les impôts, laissent supposer un autre resserrement (étant donné la politique fixe des emprunts publics) du déficit redressé de l'inflation (qui, toutefois, contrairement à l'impact du pétrole, apparaît dans les chiffres redressés de l'inflation).

À la même époque que la crise du pétrole de 1979, on a procédé à une importante modification de la structure de la fiscalité. On est passé d'un impôt direct à un impôt indirect. Ce changement, qui a été considéré à l'époque comme très dangereux par la plupart des observateurs indépendants, a fait grimper le niveau des prix à la consommation de 3 à 4 %. Comme ces modifications fiscales s'équilibraient en gros, les effets sur le déficit public ont été négligeables. La hausse du niveau des prix, qui a pu après alimenter les augmentations salariales, a effectivement resserré la position de redressement de l'inflation du budget.

On peut conclure de tout ceci que la politique fiscale, depuis 1979, peut être considérée comme très resserrée, et même de plus en plus resserrée; en ajustant les données de la récession, elle s'est resserrée à la hausse de 6 % du PIB. Si on tient compte du pétrole, le resserrement initial de

1979–1980 augmenterait de manière très sensible, et qui modifierait également le rythme de l'augmentation (mais avec beaucoup moins d'effets en fin de compte). Le gros de l'impact semble s'être concentré sur la situation financière des sociétés, en particulier celles qui font face à la concurrence internationale, car le taux de change a augmenté. Les politiques fiscales semblent être la principale raison de la récession qu'a connu le Royaume-Uni et, comme ces modifications ont fait augmenter les prix, de l'inflation.

L'équilibre entre la politique monétaire et fiscale

Comme on l'a souligné précédemment, on s'est beaucoup soucié dans le cadre de la SFMT d'assurer la « cohérence » des politiques monétaires et fiscales⁴⁸. Comment peut-on définir la cohérence et quelles sont les conséquences de l'incohérence?

Pour commencer, on peut simplement examiner séparément l'orientation des politiques fiscale et monétaire et évaluer leurs rigueurs relatives. Ceci a été fait ci-dessus, et il ne fait aucun doute que, selon les indicateurs traditionnels, les politiques fiscales et monétaires étaient toutes deux orientées contre l'inflation; en ce sens, elles étaient cohérentes. De plus, si on prend en compte les effets de la récession sur le déficit, la politique fiscale semble beaucoup plus rigoureuse que la politique monétaire. Même en fonction de la SFMT, les « objectifs » fiscaux (ou projections) sont venus beaucoup plus prêts d'être atteints que les objectifs monétaires, malgré les effets de la récession. Le tableau 8–5 donne les prévisions du Rapport du budget et des États financiers de 1980. Prenons d'abord les objectifs monétaires; il y a eu un dépassement important au cours de la première année de SFMT, 1980–1981. On a conservé toutefois l'objectif d'un éventail de 6 à 10 % pour l'année suivante, mais on a revu ces fondements pour intégrer le dépassement antérieur. Malgré ce rajustement, il y a eu un autre dépassement, et en 1982–1983, on a en fait abandonné la concentration sur un seul objectif monétaire. Un nouvel écart des 8 à 12 % a été adopté, qui devait s'appliquer à M1£ et PSL2 ainsi qu'à M3£. En 1983–1984, l'écart était de 7 à 11 %. Sur le plan de la fiscalité, il y a eu un important dépassement en 1980–1981 (objectif 8,5 milliards de £, résultat 13,6 milliards de £), dont le gros était attribuable à la gravité non prévue de la récession. Bien qu'on ait pris en compte ce dépassement dans les prévisions d'un BESP pour 1981–1982 de 4,75 % du PIB dans le budget de 1981 (comparativement à la prévision originale de 3 %), le budget de 1981 a été, en termes traditionnels, sensiblement déflationniste afin de réduire le BESP.

On peut également examiner la cohérence de ces deux politiques dans les perspectives de l'« équilibre du portefeuille » des emprunts publics⁴⁹, une approche qui se concentre essentiellement sur une relation d'équilibre supposé entre la dette nationale et la masse monétaire à long terme.

TABLEAU 8-5 Projections financières, 1978-1984

	Projections BESP/BIP (%)	Objectif M3£ (% de changement)	Réel BESP/PIB (%)	Réel M3£ (% de changement)
1978-1979	5,5	8-12	3,5	11,8
1979-1980	4,75	7-11	5,1	11,0
1980-1981	3,75	7-11	5,8	19,6
1981-1982	3,0	6-10	3,4	13,0
1982-1983	2,25	5-9	3,2	11,2
1983-1984	1,5	4-8		

Source : Rapport du budget et États financiers, 1980.

Comme on l'a vu, les fluctuations de la dette nationale et de la monnaie ont fait preuve d'une très grande cohérence à partir du milieu des années 1970, bien que soit apparue une rigueur relative de la fiscalité. Il est cependant très difficile de définir ce que serait une relation normale à long terme, en particulier depuis que les preuves empiriques semblent indiquer de profonds changements dans la relation entre la dette nationale, le PIB et la monnaie à long terme et de considérables variations annuelles. En outre, il faudrait se demander sérieusement si cette relation devrait pouvoir varier avec la récession, et avec la hausse de la dette nationale d'une façon compensatoire. La relation d'équilibre du portefeuille, si elle existe en « équilibre », laisserait supposer une relation entre la croissance monétaire et la croissance de la dette nationale, qui à son tour impliquerait une relation entre le déficit nominal du secteur public et le taux de croissance de la masse monétaire. Cette relation est utilisée dans le modèle de Liverpool⁵⁰ où, en fait, les annonces du ratio BESP/PIB sont des annonces touchant le taux de croissance de la masse monétaire⁵¹.

Bien que les politiques fiscales et monétaires semblent, en général, plutôt cohérentes au cours des dernières années, le raisonnement derrière les liens de principe est très obscur et n'a jamais été correctement énoncé. La concentration sur la cohérence et « l'équilibre » cache une multitude de liens et d'interactions possibles : les opinions différentes des principales interactions mènent à des conséquences très différentes si la politique fiscale varie par rapport à la politique monétaire. Les questions les plus intéressantes apparaissent en cas de « déséquilibre », ou lorsque les politiques fiscales et monétaires varient l'une par rapport à l'autre.

Le discours usuel du gouvernement est que des emprunts publics excessifs mènent soit à la « déflation » (cumulative si le déficit persiste) ou à l'inflation⁵². Cette association d'opinions est courante dans les pays

de l'OCDE, mais elle est en fait plutôt étrange. Elle suppose en effet qu'une expansion fiscale est déflationniste ou inflationniste, une façon plutôt extrémiste de se couvrir. (Certains réussissent même à croire aux deux propositions simultanément.)

Le Trésor a tenté d'expliquer l'interaction entre les emprunts publics, les taux d'intérêt et la masse monétaire (la relation triangulaire) par les effets de la richesse sur la demande d'argent⁵³. Les emprunts publics gonflent la dette nationale, augmentent la richesse financière, accroissent la demande de dépôts bancaires. Devant une masse monétaire fixe, ils pourraient faire augmenter les taux d'intérêt, menant à une déflation, directement ou par la voie du taux de change. Comme on n'a vu agir aucune autre interaction (notamment, les effets de la richesse ou des flux sur les dépenses sont supprimés), cela mène facilement à l'opinion voulant que la politique fiscale est *mauvaise*; un relâchement fiscal *réduit* l'activité. Cependant, si on accepte la hausse de la demande de monnaie, M3£ augmente. Ce qui n'est pas clair, c'est pourquoi il faut s'en préoccuper (mis à part l'embarras d'objectifs dépassés), puisque la demande et l'offre augmentent de pair? Il est possible, mais difficilement plausible, de prétendre que le secteur privé ne sait pas ce qui se passe et que ces prévisions de l'inflation (et donc l'inflation réelle) augmentent. En règle générale, cette démarche a des conséquences quelque peu embarrassantes car, devant des objectifs fixes de la masse monétaire, une politique fiscale suffisamment responsable, comprenant d'importants déficits, serait déflationniste.

Ce résultat a poussé certains auteurs à rechercher un lien entre les emprunts publics (la dette nationale) et la *masse* monétaire, qu'il serait alors plus plausible de considérer comme inflationniste⁵⁴. En pratique, il est très difficile de croire que le montant de la dette nationale en souffrance a ses effets sur l'offre, en particulier parce que les banques du Royaume-Uni possèdent très peu de ce stock de tout repos à court terme⁵⁵.

Ces deux démarches ont en commun de ne pas prendre en considération les effets directs de la politique fiscale sur l'activité ou les prix. Si ces effets étaient pris en compte, on reviendrait dans le territoire connu du débat sur « la déflation ». Une expansion fiscale, surtout si elle est acceptée par le système bancaire, ferait augmenter directement les prix et/ou l'activité de façon normale. La demande de monnaie en serait touchée indirectement par les revenus nominaux ainsi que directement par les effets de la richesse. Il n'est pas très original de remarquer que de nombreuses controverses en économie ne trouvent pas leur source dans ce que les gens incorporent à l'analyse, mais dans ce qu'ils ont oublié. Au Royaume-Uni, les perceptions voulant que la politique fiscale ne fonctionne que par la monnaie ont donné lieu à un débat très confus et à quelques hypothèses politiques bizarres. (Les principaux modèles com-

prennent des effets directs très sensibles de la politique fiscale sur l'activité et/ou sur les prix⁵⁶.)

À une époque où les instruments fiscaux et monétaires servent à lutter contre l'inflation de manière cohérente, les questions touchant les liens entre eux sont supprimées. Il est possible d'expliquer des événements par la politique monétaire, la politique fiscale ou la politique monétaire qui agissent par l'intermédiaire de la monnaie, bien qu'il soit quelque peu difficile au Royaume-Uni d'expliquer la récession et la déflation par la rigueur monétaire, à moins qu'on ne crédite ou ne blâme la politique monétaire de la hausse du taux de change réel. En fait, les politiques fiscales et monétaires peuvent être considérées comme un seul instrument⁵⁷. La discussion surgit lorsque la politique fiscale varie par rapport à la politique monétaire. Au cours d'une période de reprise, une école considérerait un relâchement fiscal comme stimulant, même si la politique monétaire demeure non conciliante; d'autres estimerait qu'elle aurait des effets néfastes. La question est essentiellement empirique, mais la comparaison des propriétés du modèle dans cet important domaine n'est pas particulièrement utile, car un trop grand nombre des interactions (ou exclusions) pertinentes sont imposées *a priori*.

Il y a également une question qui n'a pas reçu toute l'attention qu'elle mérite. C'est l'effet qu'on pourrait attendre d'une politique fiscale et monétaire « cohérente » de lutte contre l'inflation sur le taux de change. Si on considère la cohérence, pour plus de commodité, comme impliquant une relation constante entre les stocks de la dette nationale et de la monnaie (justifiée, par exemple, par des considérations touchant l'équilibre du portefeuille), on pourrait croire qu'elle se concentre sur un modèle ayant un seul actif financier (composé)⁵⁸. On peut s'attendre à ce qu'une rigueur financière, par une baisse du BESP et le contrôle monétaire, en équilibre, ou peut-être à long terme, influence l'inflation et laisse inchangé le taux de change réel. Au cours d'une période d'adaptation, toutefois, il peut se produire un important dépassement, provoqué par les effets du compte courant (à cause de la récession), des taux d'intérêts nominaux élevés et, en général, des effets prévisionnels. Il y a peut-être à ce point une piste qui s'ouvre, pouvant permettre de mettre à jour certains des facteurs qui expliqueraient pourquoi le Royaume-Uni a connu une hausse du taux de change réel⁵⁹.

À partir de cette vision, qui considère qu'une rigueur fiscale ajoutée à une politique monétaire « cohérente » peut avoir tendance à augmenter le taux de change, les politiques « incohérentes » peuvent avoir des effets très différents. Notamment, une politique fiscale expansionniste, si elle a mené, réellement ou éventuellement, à une rigueur monétaire relative et à des taux d'intérêt élevés, pourrait exercer des pressions à la hausse sur le taux de change malgré le déficit du compte courant et les prévisions de l'inflation.

Comptabilité de la récession et de ses effets

Il y a eu de nombreuses tentatives formelles pour comptabiliser l'ampleur de la récession au Royaume-Uni à l'aide de l'un ou l'autre des modèles économétriques habituels⁶⁰. Bien qu'il soit très difficile de définir une base convenable de vérification des faits, et d'interpréter les résultats (qui peuvent en dire plus long sur l'à-propos des modèles que sur les causes de la récession), les résultats ont été très révélateurs. On ne peut en tracer ici qu'une esquisse, fondée sur Budd et Ellis (1983), qui ont utilisé le modèle LBS et Artis et collaborateurs (1984), qui comparent les résultats des modèles du Trésor et de l'Institut national (tableau 8-6).

Pratiquement toutes les simulations estiment que la récession mondiale compte pour relativement peu dans la chute du PIB du Royaume-Uni (la chute réelle a été de l'ordre de 6 à 8 % par rapport à la tendance). Au quatrième trimestre de 1982, la récession mondiale, en soi, représentait entre 1,25 % de la chute du PIB (modèle du Trésor) et 3 % (modèle LBS), le modèle de l'Institut national la situant à 2 %. Le moment choisi dans chaque cas laisse supposer que les effets se sont faits sentir après la principale fluctuation à la baisse au Royaume-Uni; c'est-à-dire que les événements mondiaux, bien qu'ils aient accentué la chute de la production, n'ont pas provoqué la récession. Autres éléments communs : les importants effets à la hausse des prix attribuables au passage des impôts directs aux impôts indirects en 1979. À l'origine, les trois modèles ont augmenté entre 3 et 4 % et, tandis que les simulations CBS et NIESR continuaient de croître; le modèle du Trésor, après avoir augmenté à près de 5 %, a commencé à chuter, étant donné qu'il a un secteur intégré des prix des salaires plus sensibles. Dans les simulations LBS (qui sont les seules à envisager une contre-épreuve sans augmentation de prix du pétrole), l'effet total de la hausse des prix est de 11 % à partir de la modification du pétrole et de la TVA à la fin de 1982. Les modèles indiquent tous l'importance des fluctuations du taux de change dans l'amplification des effets de la politique nationale (et dans le cas de LBS), des hausses du prix du pétrole. Aucun des modèles ne retrace la hausse de la livre Sterling, de sorte que les liens peuvent être beaucoup plus étroits que les simulations le laissent supposer. Les modèles présentent des différences très importantes, en particulier sur le plan du lien entre les prix et les salaires.

De façon générale, on peut conclure que bien que tous les modèles démontrent les effets sensibles de la politique au cours de cette période sur l'augmentation des prix et l'apparition de la récession, la compréhension de certains mécanismes en place demeure rudimentaire. Il reste notamment encore beaucoup de travail à faire sur les liens du taux de change et sur les effets financiers et de l'offre sur le secteur manufac-

TABLEAU 8-6 Simulations de modèle pour expliquer la récession

Trimestre	Chute réelle du PIB (%)	Taux de change fixe	Taux de change flexible		
		Chute prévue	Chute prévue	attribuable à	
				Politique	Com. mond. ^a
Institut national					
1979.4	-0,8	0,2	-0,1	—	-0,1
1980.4	4,3	1,1	1,7	1,3	0,4
1981.4	6,9	2,8	4,1	3,4	0,8
1982.4	6,3	4,5	6,7	4,4	2,3
Trésor de SM					
1971.4	-0,8	0,6	1,2	1,4	-0,3
1980.4	5,3	3,3	4,6	4,2	0,4
1981.4	7,0	4,9	6,4	5,9	0,5
1982.4	6,8	3,8	4,0	2,9	1,2
		Chute prévue	Taux de change flexible		
Chute réelle du PIB	Politique		Production mondiale	Pétrole ^b	
LBS					
1979.4	-1,0	0,6	0,3	-0,1	0,4
1980.4	6,0	3,3	1,0	0,7	1,6
1981.4	6,9	5,4	1,7	1,2	2,5
1982.4	7,8	7,8	2,5	3,2	2,1

Sources : M.J. Artis, R. Bladen-Hovell, E. Karakitsos et B. Dwolatzky, « The Effects of Economic Policy, 1979-80 », *National Institute Economic Review*, mai 1984, p. 54-67; A. Budd et R. Ellis, « Fiscal Policy: The Price of Energy and the UK Recession », document de travail n° 107, Londres, London Business School, 1983.

Notes : Les études ne sont pas rigoureusement comparables.

a Défini comme un résidu; total prévu moins les effets de la politique monétaire et fiscale.

b Défini comme un résidu; total prévu moins les effets de la politique et les effets de la production mondiale. Dans l'étude originale, les effets du prix du pétrole sont plus importants car ils comprennent un effet sur la production mondiale. Le total des effets du prix mondial augmente à 3,6 % au quatrième trimestre de 1982. Les chiffres ci-dessus ne sont qu'approximatifs et comprennent les effets d'interaction.

turier. Un des traits dominants de cette période a été les problèmes financiers rencontrés par les secteurs exposés de l'industrie, car les salaires et les taux de change ont grimpé alors que les politiques de rigueur se sont poursuivies : la réaction a été brusque et dure. Cependant, ces effets sont difficiles à saisir, d'abord parce que les équations du taux de change fonctionnent plutôt mal et, deuxièmement, parce que les effets financiers semblent entrer en jeu de façon non linéaire lorsqu'on a franchi un certain seuil⁶¹.

Quant aux effets de la récession, on voit émerger certains éléments intéressants. Premièrement, les effets à la baisse sur l'inflation (après la flambée initiale) ont été, en général, plus vigoureux que prévu si on se fie aux relations prévues antérieurement, bien qu'il y a encore beaucoup de discussions sur les mécanismes en jeu (par exemple, sur l'importance des effets du taux de change comparativement aux effets directs du type de la courbe de Phillips). L'inflation a reculé à environ 5 %. Deuxièmement, la productivité a augmenté, ou plutôt a reculé moins qu'on l'aurait prévu selon la loi d'Okun⁶². La contrepartie de ce rendement de productivité relativement bon dans le secteur manufacturier a été la hausse exceptionnelle du chômage à 13 %. Les raisons pouvant expliquer pourquoi la loi de Okun n'a pas fonctionné font l'objet d'un grand débat⁶³. Ce chômage est de toute évidence le fruit de « bouleversements » de la main-d'oeuvre du secteur manufacturier qui a été durement touché. Il reste à trouver si ce résultat traduit un changement permanent d'attitudes, qui pourrait éventuellement modifier la tendance, ou d'effets ponctuels provoqués par la gravité particulière de la récession. Certaines indications laissent croire qu'une bonne part de la performance exceptionnelle de la productivité peut être imputée au comportement de quelques industries d'état, notamment British Steel et British Leyland.

Au fur et à mesure où l'économie est plongée dans la récession, le discours gouvernemental a changé. L'optimisme de départ voulant que le contrôle de la masse monétaire réduirait l'inflation à des coûts relativement faibles a cédé le pas à l'argument voulant qu'il était nécessaire de subir une forte récession pour réduire l'inflation. L'accent s'est porté sur le côté de l'offre, les ministres soulignant les effets supposément bénéfiques sur les relations de travail, le comportement sur les lieux de travail, la productivité et la concurrence. Le succès de la stratégie de lutte contre l'inflation a continué d'être attribué à la politique monétaire plutôt qu'aux effets directs de la politique fiscale ou des hausses du taux de change.

La situation actuelle

Une reprise modérée, d'environ 2 ou 2,5 % par année, s'est amorcée en 1981 ou 1982 (selon les statistiques qu'on consulte). Ce revirement doit beaucoup, comme à l'habitude, au cycle de reconstitution des stocks (et à la fin du déstockage) ainsi qu'à un relâchement effectif des politiques monétaires et fiscales lorsque l'inflation a baissé, à une chute du taux de change, à de meilleures perspectives du commerce mondial et à un certain relâchement fiscal et monétaire en 1983. La relance a été surtout menée par les consommateurs, grâce à un recul important du ratio d'épargne. Une partie de ce recul peut traduire les effets de la baisse de l'inflation sur la richesse, mais la cause la plus proche, c'est une augmen-

tation importante des prix à la consommation lorsque les limites du crédit ont été relâchées. Les emprunts des sociétés de construction ont connu une expansion marquée (le gros de la hausse des emprunts pour achat de maison ou rénovation a « fui » dans la demande à la consommation). Une grande partie de la hausse de la demande intérieure a été comblée par l'étranger, et le fort excédent du compte courant de la période de récession est transformé en un équilibre approximatif, malgré le pétrole de la Mer du Nord qui approche de son point culminant. Le secteur manufacturier a gagné beaucoup moins, bien qu'il y ait certaines indications d'une reprise de l'investissement. Le chômage a atteint un plateau, où il a récemment recommencé à grimper. Cette relance, pour ce qu'elle vaut, est, comme dans d'autres pays, nettement menacée par la hausse des taux d'intérêt réels.

Les problèmes qui pourraient éventuellement se poser au cours de la période de reprise sont très connus. Cependant, le fonctionnement de la SFMT présente un certain intérêt. (Bien que quelque peu relâchée, la SFMT apparaissait toujours au budget de 1984.) Évidemment, la première question consiste à établir si on peut soutenir une reprise en maintenant des contraintes financières et un taux de change non concurrentiel (sauf à l'égard du dollar). Cependant, ce qui est encore plus important, comment fonctionnera-t-elle si la reprise est plus ou moins forte que prévu. Comme on l'a vu, avec un chômage élevé, le déficit fiscal serait grandement réduit (devenant un surplus). Cela laisse supposer que tout retournement spontané sera accompagné de relâchements fiscaux, risquant ainsi de créer la sorte d'instabilité qui se produit au moment des récessions. En outre, si la relance tourne court, les instruments fiscaux pourraient être resserrés.

Cette analyse des risques contraste avec l'opinion parfois exprimée qu'un resserrement fiscal aiderait en fait la reprise par ses effets sur les taux d'intérêt, le taux de change et la monnaie. La question du fonctionnement réel de la politique fiscale devient donc de la plus haute importance. Malheureusement, la confusion qui existe autour de cette question est, comme on l'a souligné, extrême (et s'étend aux marchés financiers, conditionnant ainsi les réactions prévisionnelles). L'absence d'un cadre analytique théoriquement cohérent et empiriquement solide devient un des problèmes les plus importants qui se posent au Royaume-Uni.

Finalement, rien n'indique que la SFMT ait eu des effets extraordinaires autres que ceux qui surviennent lors d'une grave récession et d'une hausse du taux de change. Les effets sur l'industrie et l'inflation sont peut-être beaucoup plus surprenants. Toute reprise, qu'elle soit provoquée par la politique ou qu'elle se produise spontanément, pourrait raviver l'inflation. On dénote déjà des signes que les frustrations refoulées et les problèmes d'écart de salaires du marché du travail pourraient mener à une résurgence de tous les vieux problèmes de l'économie britannique.

Conclusion

Toute évaluation économique du Royaume-Uni, au cours de la dernière décennie, dépend largement de l'opinion sous-jacente qu'on a du fonctionnement de l'économie, ainsi que des jugements de valeur concernant le poids à accorder à l'objectif du fléchissement de l'inflation.

Cet article a eu comme orientation générale de prétendre qu'on peut bien comprendre la plupart des événements dans un cadre assez traditionnel du type de gestion de la demande assez traditionnelle où les politiques monétaires, fiscales et du taux de change jouent leurs rôles traditionnels. De ce point de vue, la politique a traversé deux phases depuis 1974. Au cours de la première, sous les gouvernements travaillistes, la politique de lutte contre l'inflation reposait surtout sur une politique des revenus acceptée par consensus, où les politiques fiscales et monétaires jouaient un rôle d'appui. Au cours de la seconde phase, on a abandonné les stratégies « corporatistes » en faveur d'une démarche plus orientée vers le marché, et la politique de lutte contre l'inflation reposait totalement sur les instruments fiscaux et monétaires. La déflation fiscale a notamment été appliquée de manière draconienne avec des résultats qu'aurait pu prévoir n'importe quel gestionnaire de la demande formé pendant les années 1960.

Il y a évidemment divergence d'opinion sur ce qui aurait pu se produire si on avait poursuivi les stratégies « corporatistes » après 1979. La politique des revenus était nettement en perte de vitesse, mais le degré de l'inflation salariale qui en aurait résulté est inconnu. Ce qui est certain, c'est que cette politique s'appuyait de plus en plus sur les contrôles financiers et que la tentative de faire profiter l'économie réelle d'une baisse du taux de change a été abandonnée. Avec l'abandon de la politique des revenus, de nombreux « gestionnaires de la demande » ont conclu à contrecœur que les politiques fiscales et monétaires seraient les contrecoups de la lutte contre l'inflation, bien que peu d'entre eux ne se soient bercés d'illusions sur les coûts probables.

Cette constatation laisse supposer que « l'expérience Thatcher » peut être considérée comme faisant partie d'un processus continu de diversion des instruments de gestion de la demande vers le contrôle de l'inflation, bien que l'ampleur de la déflation ait été sans précédent et (probablement) largement non intentionnelle. Le nouvel élément a été le monétarisme (qui ne s'applique en aucune façon au Royaume-Uni) et la SFMT, qui a réinstallé la politique fiscale comme pièce maîtresse de la stratégie par un lien de principe entre les emprunts publics et la monnaie.

Toujours du point de vue des gestionnaires de la demande, la SFMT a imposé une déflation fiscale particulièrement sévère par l'annulation des stabilisateurs automatiques. Cela peut être considéré comme souhaitable en permettant une « gestion de la demande à la baisse » suffisamment forte (Fforde, 1983) ou comme une erreur grave et probablement involontaire provoquée par la rigidité excessive de la SFMT et une

mauvaise compréhension des principes économiques sous-jacents. Les chiffres du déficit budgétaire (redressés cycliquement et/ou selon l'inflation), ainsi que les simulations des modèles sont conformes avec l'opinion voulant que la politique fiscale soit une des causes principales de la récession, et l'absence de réaction devant l'effet fiscal de la hausse des prix du pétrole a renforcé les effets de l'impact initial.

En fait, les répercussions de la politique fiscale sont également responsables d'une hausse initiale importante du niveau des prix provoquée par la modification de la TVA, et de la non-compensation de l'impact pétrolier. À leur tour, les hausses de prix ont rapidement mené à une inflation salariale. Compte tenu des politiques suivies, il n'est pas surprenant que le Royaume-Uni ait connu une récession inflationniste, malgré son autosuffisance en pétrole.

Il est évident que la compression fiscale a été mise en place d'une façon particulièrement malheureuse, qui a donné lieu à une augmentation des prix (plus tard, son effet principal s'est porté sur l'investissement public qui était réduit de manière drastique). Augmenter les prix par des augmentations d'impôts pour provoquer la déflation dans l'économie et réduire l'inflation n'est pas en soi aberrant dans toutes les circonstances, mais cela rend la tâche plus difficile si les prévisions sont touchées et si les salaires réagissent.

Dans le processus de la déflation, le taux de change réel augmente de façon marquée, concentrant la compression sur les secteurs exposés de l'industrie et menant à une chute de 20 % de la production du secteur manufacturier. Un des problèmes importants, c'est qu'il n'y a pas d'explication satisfaisante de cette hausse (nombre des modèles utilisés à l'époque sont fondamentalement d'inspiration monétariste internationale). Il semble probable que les politiques fiscales rigoureuses expliquent en partie le phénomène. Souvent, on considère les politiques fiscales rigoureuses comme des moyens de baisser le taux de change par ses effets sur le taux d'intérêt. Cependant, les mécanismes classiques s'appuient sur une rigueur relative de la politique fiscale et ignorent souvent les effets fiscaux se faisant sentir, par exemple, par le compte courant. On a laissé le taux de change monter, bien qu'il soit possible que cela ait mené à un certain relâchement monétaire, mais pas à un relâchement fiscal.

Si on accepte les principes généraux de cette interprétation, on peut en tirer quelques leçons globales. La première, c'est qu'en l'absence de politiques de consensus, les instruments de la gestion de la demande peuvent devoir être déviés vers le contrôle de l'inflation à des coûts probablement élevés. Cela a toujours été l'argument des politiques de revenus. Deuxièmement, le fonctionnement de la SFMT illustre clairement les dangers d'une concentration sur les objectifs financiers intérieurs dans une économie ouverte ayant un taux de change flottant. Les dangers sont particulièrement présents si les interactions pertinentes

sont inconnues ou incertaines. Ils deviennent redoutables si, au même moment, l'économie fait l'objet de changements profonds, comme l'arrivée du pétrole de la Mer du Nord.

Quant à la SFMT, le principal danger c'est qu'elle mène à l'instabilité, non seulement pendant la récession (lorsque les stabilisateurs sont annulés), mais peut-être également au moment d'une reprise. L'objectif du contrôle financier impose aux autorités une fonction de réaction qui, on peut le soutenir, convient aux chocs des prix et aux variations de l'inflation. Cependant, les changements réels sont amplifiés.

Finalement, la crédibilité de la stratégie a probablement été favorisée par la SFMT. Cependant, les objectifs, particulièrement ceux de la monnaie, ont été manqués. En fin de compte, la crédibilité d'une stratégie dépend de son application, en particulier de la volonté observée des autorités d'imposer ou de tolérer les événements réels défavorables.

Il va sans dire que le gouvernement ne considérerait pas la SFMT comme une stratégie déguisée de déflation de la demande. Cependant, il est parfois très difficile d'expliquer l'histoire récente du Royaume-Uni en fonction des paradigmes monétaristes. Un des aspects clés de la pensée gouvernementale est que les emprunts publics influencent l'économie par la monnaie. Ce lien n'a jamais été évident, et le débat sur les emprunts publics, la dette et la monnaie est extrêmement confus. Voilà au moins un problème que le Royaume-Uni partage avec les autres pays de l'OCDE. Par conséquent, la justification de la SFMT, si elle n'est pas une gestion de la demande déguisée, repose sur des fondations très peu solides. Cela est très insatisfaisant et pourrait mener dans le futur à des erreurs de politique graves.

Notes

Cet exposé a été présenté dans le cadre du symposium intitulé « Enseignements des expériences macro-économiques récentes de l'Europe et de l'Australie » organisé par la section de recherche macro-économique de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, à Ottawa, les 8 et 9 juin 1984.

1. Ou même plus tôt si le maintien du taux de change est considéré comme une politique de lutte contre l'inflation.
2. Voir les commentaires éclairants de Fforde (1983) sur ce sujet.
3. Présenté dans le budget de 1980. Voir le rapport du budget et les États financiers.
4. Un terme employé, par exemple, par le secrétaire financier du Trésor, Lawson (1980).
5. Le gouvernement a généralement évité d'appeler ses projections des BESP des « objectifs ».
6. Voir également Buitert et Miller (1981), qui appliquent un modèle de dépassement de type Dornbusch à l'expérience du Royaume-Uni.
7. Qui était involontaire et est survenu en raison d'une sous-évaluation grave du degré de rationnement antérieur des flux de crédit.
8. En principe, la connaissance de la production future devrait influencer la politique, en particulier dans le sens de la balance des paiements, et les prévisions des marchés financiers. La présence du pétrole de la Mer du Nord est peut-être un facteur ayant amené la vigueur imprévue de la livre Sterling en 1974; mais cette vision est difficile à concilier avec le comportement ultérieur apparemment myope des marchés de change étrangers, en particulier pendant la crise de la livre de 1976.

9. Une des raisons couramment avancées pour la très faible réaction à l'égard de l'inflation par le Royaume-Uni est l'indexation des salaires, les « ententes de seuil », qui a été mise en place à l'été de 1973 et s'est poursuivie jusqu'à l'automne de 1974.
10. Revenus moyens, troisième trimestre de 1977 par rapport à l'année antérieure. Les taux de salaires ont baissé encore davantage, à environ 5 %, au cours de la même période.
11. Par Malcolm Crawford.
12. Voir Haache et Townend (1981).
13. Gouverneur de la Banque d'Angleterre (1978); Fforde (1983).
14. Une opinion avancée (dans le contexte international) dans le rapport McCracken (McCracken et collaborateurs, 1977). Voir également Price et Chouraqui (1983).
15. Croissance du Royaume-Uni relevée en 1978–1979. Ceci était en partie dû à la chute antérieure de l'inflation derrière les salaires, de sorte que les revenus réels ont augmenté. Il traduit également les intentions officielles : la plupart des économies européennes se sont redressées suite au Sommet de Bonn de 1978 où on a accepté d'adopter de modestes mesures déflationnistes.
16. Bien que l'étude de comparaison du secteur public, lancée par les travaillistes (les *Clegg Awards*), ait été honorée par le nouveau gouvernement, poussant sensiblement à la hausse l'inflation salariale et les dépenses publiques en 1980.
17. Bien que M3£ demeure la variable d'objectifs la plus importante, d'autres agrégats plus larges et plus étroits sont maintenant soumis aux fourchettes d'objectifs, M1£ et PSL2. On a très récemment commencé à mettre l'accent sur MO.
18. L'argument de base, avancé contre le contrôle du ratio de la réserve au Royaume-Uni, est que toute pénurie d'actifs amène les banques à se concurrencer pour les dépôts, haussant ainsi les taux du marché monétaire interbancaire (les banques sont des gestionnaires de passifs). Par conséquent, cette pénurie semble être une pénurie de liquidités que les autorités peuvent combler, par exemple, en accordant des rabais sur les billets commerciaux ou du Trésor.
19. Ces effets, en particulier sur le taux de change, ne seraient pas invariables en regard du changement de régime qui est survenu en 1977 (lorsque le taux de change a été débloqué), ni en regard du changement de régime de 1979–1980.
20. En raison surtout d'une tendance qui s'est amorcée en particulier dans les années 1980 où on a eu de plus en plus recours à des intermédiaires dans le système bancaire (par exemple, l'arrivée sur le marché de banques de compensation pour les prêts résidentiels dans les années 1980) (Fforde, 1983).
21. Attribuable notamment au fonctionnement du « Supplementary Special Deposits Scheme », le « corset », qui a fait grimper M3£ d'une ampleur imprévue lorsqu'on l'a retiré, en 1980. Le corset est devenu efficace après la levée du contrôle des changes.
22. La contribution du secteur public à la monnaie est le BESP, les ventes de stock sûres à l'extérieur du système bancaire. En pratique, les BESP sont entièrement financés la plupart des années ou même « surfinancés », drainant dans le système bancaire des billets du Trésor ou augmentant la détention par les autorités de papier commercial.
23. Néanmoins, comme l'expansion est survenue suite à une baisse du « rationnement » des marchés financiers, associés à des taux d'intérêt (réels) faibles, on peut se demander si les effets expansionnistes devraient être considérés en fonction de crédit facile ou d'un stock excessif des soldes relativement liquides de M3£. Quant à l'influence sur l'inflation, le tableau est compliqué par la flambée internationale des prix des produits, des prix du pétrole et les réactions salariales.
24. Calculé comme des taux d'intérêts nominaux corrigés selon le taux d'inflation sur l'année suivante.
25. Une partie importante de cette croissance est attribuable à la réapparition des intermédiaires, suite à la disparition du corset. Si on tenait compte de ce phénomène, la politique semblerait moins rigoureuse en 1979 et un peu plus sous contrôle en 1980.
26. Si on employait le taux actuel d'inflation, par opposition au taux futur (de l'année suivante), les taux d'intérêt de 1980 apparaîtraient alors négatifs.

27. Le niveau des emprunts publics a également été dépassé sensiblement en 1980, en partie à cause de la récession.
28. La concentration sur ces mesures imparfaites peut, en partie, se justifier par l'attention qu'on leur accorde dans les débats publics, et parce qu'ils sont moins rattachés à un modèle que des séries de simulation. La différence en est une de degré, toutefois, et des mesures sommaires ne peuvent s'interpréter qu'en regard de certain(s) modèle(s) implicite(s) ou sous-jacent(s).
29. En outre, ces comparaisons échappent relativement à la critique (qui s'applique, par exemple, aux évaluations de la stabilisation réalisée) voulant que les objectifs des autorités peuvent avoir changé d'une année à l'autre; par exemple, les oscillations entre l'objectif de la balance interne et externe, si caractéristique des années 1950 et 1960.
30. En particulier, étant donné la façon dont les évaluations de la production ont changé au fur et à mesure que les renseignements devenaient disponibles, et comme les chiffres ont été révisés (y compris la détermination d'une nouvelle base).
31. Rapporté dans le *World Economic Outlook*, FMI, 1983. Les hausses des versements de prestations d'assurance-chômage et de sécurité sociale sont maintenant traitées comme « cycliquement neutres », ce qui soulèverait la « balance cycliquement neutre » et rapprocherait l'apparente position de la politique de leur « norme ».
32. Il est important de distinguer la question de la comptabilité de la question des gains que tirerait réellement le secteur public de l'inflation. Notamment, dans une économie pleinement adaptée, les augmentations des taux d'intérêt nominaux compenseraient la « taxe d'inflation » et le secteur public ne gagnerait ni ne perdrait. Le déficit public serait toutefois toujours mal mesuré, car il comprendrait l'intérêt de la dette mais exclurait la taxe d'inflation.
33. Voir Taylor et Threadgold (1979) pour une présentation de la méthode.
34. Il est possible d'appliquer d'autres méthodes de redressement de l'inflation. Les chiffres fondés sur la valeur du marché de la dette en souffrance donnent notamment un profil quelque peu différent (Miller, 1982), bien que l'ampleur du redressement demeure inchangée. L'application d'un taux d'intérêt « réel » supposé à long terme dans le calcul du redressement donne des chiffres beaucoup moins élevés pour la période 1972-1976, puisque les anciens taux d'intérêt réel postérieurs étaient fortement négatifs (tableau 8-1). Dans la période 1979-1982, cette procédure fait très peu de différences. On peut prétendre que ces mesures sous-évaluent les effets des pertes de capital non prévues qui ont été importantes et systématiques au cours de la période antérieure. Pour une discussion du redressement de l'inflation, voir Miller et Babbs (1983), Buitter (1983) et Buitter et Miller (1983). Pour une étude approfondie de la position du secteur public, voir Ashworth, Hills et Morris (1984).
35. Suppose qu'une ligne zéro « neutre » soit définie comme une proportion constante de la dette nationale par rapport au PIB :

$$N = k PY,$$

$$\Delta N = k (P + Y)$$

$$PY$$

où N = dette nationale
 PY = PIB nominal.

Le redressement de l'inflation revient à « corriger » le déficit proportionnel réel pour le terme (kp); c'est-à-dire que le taux d'inflation fixe l'indice dette-revenu. La ligne zéro de la dette proportionnelle constante demande le redressement par rapport à la croissance ainsi que par le terme (ky).

36. Il est inévitable, dans ce domaine, que des définitions différentes donnent des chiffres plutôt différents, et ces chiffres ne sont pas rigoureusement comparables. En outre, une analyse correcte de la position du secteur public devrait prendre en considération d'autres modifications, comme les détentions d'actifs réels et le pétrole de la Mer du Nord. Voir Ashworth, Hills et Morris (1984).
37. La procédure proposée par Miller (1982) pour calculer le revenu Hicksian ex ante en appliquant un taux d'intérêt réel national constant aux coûts du service de la dette

semble ignorer les gains ou pertes de capital provoqués par les taux de rendement ex post différents des prévisions ex ante.

38. Les effets de richesse et les effets du redressement de l'inflation sont fréquemment confondus. Le premier est une question de comportement, le second de comptabilité. Ils sont associés dans un cadre de revenu permanent complet, tant que le revenu permanent véritable est l'élément déterminant pertinent du comportement (ce qui n'est probablement pas en raison de la liquidité ou d'autres contraintes). Dans ce cadre, il reste toutefois une question à laquelle il faudrait répondre; doit-on considérer que la dette du gouvernement est une richesse (Barro, 1974)?
 39. En pratique, l'interaction des taux d'intérêt nominaux et du système fiscal peut signifier que la neutralité est impossible. En outre, lorsque l'inflation change, il se produit des gains et des pertes de capitaux sur la dette à long terme qui devraient être pris en considération.
 40. En déséquilibre, ceci a tendance à donner un redressement moins marqué, puisque les versements d'intérêt s'adaptent plus lentement. Ceci n'est qu'une autre façon de dire que les taux d'intérêt réels ex post sont négatifs. Cela revient encore à ignorer les « pertes de portefeuille » attribuables aux taux d'intérêt réels négatifs, les rendant équivalant à zéro. Il s'agit donc d'une procédure semblable à celle exposée par Miller (1982). En 1982, il y avait en fait une assez bonne corrélation entre le redressement de l'inflation obtenu directement et celui obtenu en excluant les paiements de l'intérêt de la dette (à un certain niveau) pour la plupart des pays de l'OCDE.
 41. De manière rigoureuse, il faudrait définir une certaine norme de neutralité pour le déficit budgétaire, en général différent de zéro. Les comparaisons annuelles suppriment la dépendance à l'égard de la norme implicite.
 42. Pour une analyse de la politique budgétaire du Royaume-Uni en fonction de l'équilibre budgétaire calculé selon l'objectif, plutôt que selon les taux réels d'inflation, voir Miller (1982).
 43. En principe, on peut obtenir des mesures (sous réserve de considérables difficultés empiriques) qui examinent la position fiscale en fonction de trois taux d'inflation : soit, respectivement, le taux réel, le taux adapté et le taux d'objectif. Comme indicateurs de « position », le déficit redressé selon l'inflation tient compte en fait de la différence entre les deux premiers; le solde nominal tient compte de la différence entre les deux derniers (cet objectif est zéro).
 44. Avec d'importantes réserves sur ce qu'on devrait considérer comme la position neutre.
 45. La balance des paiements ex post a été touchée par la récession. Strictement parlant, la balance des paiements devra également être redressée cycliquement par rapport à la situation connexe relative du Royaume-Uni.
 46. L'impact de l'effet mécanique des augmentations du prix du pétrole moins l'augmentation des exportations attribuable au pétrole. De toute évidence, ces dernières ont augmenté lorsque augmentait l'intégration de l'OPEC.
 47. Ceci est une simplification. On peut toujours prétendre que, n'eût été du pétrole, les politiques du gouvernement auraient dû être même plus rigoureuses : c'est-à-dire qu'on a pris en considération le pétrole dans la SFMT et que si les prix du pétrole n'avaient pas augmenté, les autres taxes auraient été majorées.
 48. Voir le document du Trésor « Background to Government Economic Policy » (Royaume-Uni, 1981).
 49. Voir Burns et Budd (1979) et Beenstock (1980).
 50. Dirigé par Minford.
 51. Supposons, pour plus de simplicité, que $N/M = \text{const.}$ ($N =$ dette du gouvernement, $M =$ M3£). Alors $\dot{m} = \dot{n}$. Cependant, $\dot{n} = \frac{\Delta N}{N} = \frac{PSBR}{PIB} = \frac{N}{PIB}$.
- Par conséquent, la croissance de la masse monétaire est égale au déficit gouvernemental, car une proportion du PIB fixe la dette nationale au ratio du PIB.
52. Voir, en particulier, Lawson (1980); Royaume-Uni (1981).
 53. Voir Royaume-Uni (1981).

54. Beenstock et Willcocks (1981) utilisent une démarche d'équilibre du portefeuille fonctionnant à partir de l'offre du système bancaire.
55. Les billets du Trésor détenus au sein du système bancaire ont, de fait, été en grande partie remplacés par du papier commercial lorsque le « surfinancement » est apparu dans les années 1980.
56. Ce qui ne revient pas évidemment à nier que certaines combinaisons de politiques fiscales et monétaires ont des effets négatifs. En particulier, il y a des cas où un relâchement fiscal à l'écart de, disons, un objectif monétaire fixe peut entraîner la déflation de l'économie. Cependant, ce qui se produit, c'est que l'expansion fiscale est plus qu'équilibrée par la rigueur monétaire implicite. Il ne s'agit que d'un cas extraordinaire des proportions générales dans lesquelles un resserrement suffisant de la politique monétaire peut plus qu'annuler un relâchement fiscal.
57. Dans une étude récente, Chouraqi et Price (1984) remarquent « que les politiques fiscales et monétaires semblent offrir aux décideurs un seul instrument au lieu de deux ».
58. Ces modèles se rencontrent couramment dans la documentation, mais supposent fréquemment que l'actif simple est la monnaie (ne portant pas intérêt).
59. Voir également la discussion des effets du taux de change dans le document d'accompagnement sur le pétrole de la Mer du Nord (partie V).
60. Un exercice mis au point par la Banque d'Angleterre a mené à deux des plus anciennes études, par Worswick (1981) et par Budd (1981). Deux autres études plus récentes sont celles de Budd et Ellis (1983) et Artis et collaborateurs (1984).
61. Les oscillations du déficit du secteur des sociétés, suivies par le déstockage et le licenciement de main-d'oeuvre, sont également un des éléments du resserrement de la fin des années 1960 et de la période qui a suivi la première crise du pétrole.
62. Voir Matthews (1982).
63. Voir Mendis et Muellbauer (1983) et Buitter et Miller (1983).

Bibliographie

- Artis, M.J., Bladen-Hovell, R., Karakitsos, E. et Divsitzky, B., « The Effects of Economic Policy, 1979–80 », *National Institute Economic Review*, mai 1984, p. 54–67.
- Ashworth, M., Hills, J. et Morris, N., *Public Finances in Perspective*, London, Institute for Fiscal Studies, 1984.
- Barro, R.J., « Are Government Bonds Net Wealth », *Journal of Political Economy*, vol. 82, n° 6, 1974.
- Beenstock, M., « The Debate about Monetary Policy », *London Business School Economic Outlook*, 1980.
- Beenstock, M. et Willcocks, P., « Debt Management, Interest Rates and the Money Supply in the United Kingdom », document de travail n° 89, Londres, City University Econometric Forecasting Unit, 1981.
- Budd, A., « The Recession of 1980 and its Causes », *Papers Presented to the Panel of Academic Consultants No. 15*, Londres, Banque d'Angleterre, 1981.
- Buitter, W.J., « Measurement of the Public Sector Deficit and its Implications for Policy Evaluation and Design », *IMF Staff Papers*, Washington (D.C.), International Monetary Fund, juin 1983.
- Buitter, W.H. et Miller, M., « Thatcherism: The First Two Years », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2, 1981, p. 315–367.
- , « Changing the Rules: The Economic Consequences of the Thatcher Regime », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2, 1983, p. 305–379.
- Burns, T. et Budd, A., « The Role of the PSBR in Controlling the Money Supply », *London Business School Economic Outlook*, 1979.

- Chouraqui, J.-C. et Price, R.W.R., « Medium-Term Financial Strategy: The Coordination of Fiscal and Monetary Policies », *OECD Economic Studies*, vol. 2, printemps 1984.
- Fforde, J.S., « Setting Monetary Objectives », *Bank of England Quarterly Bulletin*, juin 1983.
- Haache, G. et Townsend, J., « Exchange Rates and Monetary Policy: Modelling Sterling's Effective Exchange Rate, 1962-80 » dans W.A. Eltis et P.J.N. Sinclair (édit.), *The Money Supply and the Exchange Rate*, Oxford, Oxford University Press, 1981.
- Fonds monétaire international, *World Economic Outlook*, Washington (D.C.), FMI, 1983.
- Lawson, N., « Britain's Policy and Britain's Place in the International Financial Community », discours prononcé à la Conférence sur les euromarchés du *Financial Times*, London, H.M. Treasury Press Office, 1980.
- McCracken, P.W. *et al.*, « Towards Full Employment and Price Stability », Paris, OCDE, 1977.
- Matthews, R.C.O. (édit.), *Slower Growth in the Western World*, London, Heineman, 1982.
- Mendis, L. et Muellbauer, J., « Has There Been a British Productivity Breakthrough? Evidence from an Aggregate Production Function for Manufacturing », Londres, London School of Economics, Centre for Labour Economics, 1983.
- Miller, M., « Inflation Adjusting the Public Sector Financial Deficit » dans J. Kay (édit.), *The 1982 Budget*, Oxford, Basil Blackwell, 1982.
- Miller, M. et Babbs, S., « The True Cost of Debt Service and the Public Sector Financial Deficit », document présenté à la conférence AUTE, avril 1983.
- Price, R.W.R. et Chouraqui, J.-C., « Public Sector Deficits: Problems and Policy Implications », *OECD Occasional Studies*, Paris, OCDE, juin 1983.
- Richardson, G., « Reflections on the Conduct of Monetary Policy », *Bank of England Quarterly Bulletin*, mars 1978.
- Taylor, C.T. et Threadgold, A.R., *Real National Savings and Its Sectoral Composition*, document de travail n° 6, Londres, Banque d'Angleterre, 1979.
- Royaume-Uni, H.M. Treasury, « Background to Government Economic Policy », mémoire présenté au Comité de la fonction publique et du trésor, troisième rapport, La politique monétaire, vol. 3, annexes, Chambre des communes, Londres, H.M.S.O., 1981.
- Worswick, G.D.N., « What Caused the Recession », *Papers Presented to the Panel of Academic Consultants No. 15*, Londres, Banque d'Angleterre, 1981.



Sommaire des exposés portant sur les articles traitant de l'Australie et du Royaume-Uni

JOHN SARGENT

Comme le président l'a souligné en ouvrant la séance, l'expérience économique de ces deux pays et les problèmes qu'ils ont rencontrés, retient davantage l'intérêt du public canadien que les « miracles » de l'Autriche et de la Suisse, ou certains des problèmes particuliers des Pays-Bas. Cette similitude a provoqué un certain débat sur l'interprétation de l'expérience réelle. Le professeur Laidler a prétendu que le revirement du gouvernement Heath dans le sens de l'expansion, au début des années 1970, a été plus spectaculaire que ne le laisse entendre M. Allsopp et que la politique monétaire de 1980–1981 a été plus rigoureuse qu'il ne le prétend. Entre autres choses, la croissance de M1 s'est conformée aux opinions voulant que la politique était fortement expansionniste après le revirement, et fortement restrictive en 1980–1981.

On a exploré la question de la tendance possible des longues périodes de faible activité à augmenter le TCNI, en raison de la dégradation des stocks de capitaux matériels et humains. Quelles que soient les possibilités à cet égard, le professeur Gregory estime qu'elles ne comptent pas pour beaucoup dans le récent mouvement apparemment à la hausse du TCNI en Australie. L'affirmation voulant que ce mouvement ne soit produit repose sur une seule observation : la combinaison d'une forte croissance de l'emploi, un fort taux de chômage et l'inflation salariale par rapport à la période 1979–1981. Si cette fluctuation du TCNI s'est vraiment produite, elle traduit davantage un changement des répercussions relatives de l'emploi et du chômage sur le comportement des salaires qu'une dégradation du stock de capital humain. Le docteur Higgins a remarqué que l'explication « classique » ou se rapportant au « salaire réel excessif », la formation insuffisante de capital et, par con-

séquent, du fort taux de chômage, quelquefois avancé pour l'Europe, représente une autre possibilité qui se démarque de l'opinion voulant que « un fort taux de chômage prolongé ait tendance à augmenter le TCNI ».

On s'est également penché sur la question d'une possibilité de relance « spontanée », c'est-à-dire une relance sans qu'on adopte une politique plus expansionniste. M. Allsopp a noté que les baisses de l'inflation auraient un certain effet expansionniste, compte tenu des cadres de la politique monétaire et fiscale. Cependant, il a réaffirmé l'avis, avancé dans son article, que les objectifs fixés de déficit nominal de la stratégie financière à moyen terme présentent un danger de déstabilisation en éliminant la réaction stabilisatrice automatique devant une reprise rapide ou lente.

La discussion s'est terminée sur des questions posées par le docteur Slater et le commissaire Barber sur l'expérience australienne en rapport aux fluctuations des termes des échanges et des « perturbations » que ces fluctuations pourraient occasionner au comportement des salaires. Le professeur Gregory a convenu que les fluctuations favorables des termes des échanges étaient importantes dans l'explication des périodes de forte hausse des salaires réels. Cependant, il considère l'effet des termes des échanges sur les salaires comme ayant tendance à être non symétriques. Les salaires réels de la plupart des travailleurs n'ont pas diminué du tout lorsque les termes des échanges ont baissé (en partie à cause de la généralisation de l'indexation). Les agriculteurs ont été le seul groupe de la main-d'oeuvre dont les revenus ont varié de manière plus ou moins symétrique avec les termes des échanges. Il a rappelé qu'on a parlé, à divers moments, de « tenter de redistribuer la richesse qui provient des fluctuations des termes de l'échange de façon à régler les problèmes ». Cependant, en raison des difficultés qu'il y aurait avec les mécanismes fiscaux qui seraient concernés, on n'a pas fait grand chose en ce sens. La possibilité d'imposer une taxe sur les ressources dans le secteur minier pourrait, d'une certaine façon, réduire l'impact des fluctuations des termes des échanges.



**La poursuite d'une macro-politique
dans une économie fédérale diversifiée
à l'échelon régional**



L'expérience allemande

UWE WESTPHAL

Mon exposé porte principalement sur trois questions. Premièrement, sur la façon dont les revenus et les dépenses de l'Allemagne sont partagés entre le gouvernement fédéral, les 11 gouvernements d'état et les quelque 9 000 municipalités. Deuxièmement, quelles mesures ont été prises pour tenir compte du fait que les régions diffèrent au plan de la situation économique. Troisièmement, quels sont les problèmes qui se posent au niveau de la politique de stabilisation du fait que l'Allemagne soit un État fédéral.

Avant de commencer, permettez-moi de faire une observation. L'économie canadienne est beaucoup plus diversifiée que la nôtre. Les 11 états allemands présentent tous une structure de production diversifiée et sont, en conséquence, assez similaires. Les écarts entre ces États résident pour l'essentiel en « une différence dans le revenu moyen, d'où une différence dans l'aptitude à payer des taxes ».

Selon notre constitution, le gouvernement fédéral a la responsabilité des affaires extérieures, de la défense, des communications, des transports, de l'administration des impôts et de la sécurité sociale. Les gouvernements des États sont responsables des écoles, des universités, de l'administration de la justice, de la police et des politiques régionales. Quant aux municipalités, elles ont un rôle à jouer dans le domaine de l'énergie, du gaz, de l'eau, des transports locaux et de la santé publique.

L'autorité en matière de législation fiscale appartient presque exclusivement au parlement fédéral. Les parlements des états n'ont voix au chapitre que pour les impôts mineurs; par exemple, les taxes sur les boissons et les chiens. Les municipalités, quant à elles, n'ont aucune autorité en matière de législation fiscale. Toutefois, elles peuvent choisir le niveau des taxes foncières et d'affaires. C'est ainsi que

les impôts sont uniformes pour l'ensemble de la République fédérale d'Allemagne, à l'exception de quelques domaines moins importants.

Quant à la répartition des revenus fiscaux, il existe deux systèmes distincts. Les revenus de certains impôts vont directement au gouvernement fédéral, aux gouvernements des États ou aux municipalités. Par exemple, les taxes sur les mines, le pétrole et le tabac appartiennent exclusivement au gouvernement fédéral; les taxes sur les véhicules automobiles vont aux gouvernements des états. Toutefois, ces taxes ne représentent pas plus de 25 % des revenus fiscaux totaux. Les autres 75 % proviennent d'impôts sur le revenu et de taxes à la valeur ajoutée.

Les autorités territoriales partagent cette portion de 75 % de l'ensemble des revenus fiscaux selon une formule acceptée par tous. La formule de répartition des impôts a été modifiée en 1970 et en 1980. Quant à la formule de répartition de la taxe à la valeur ajoutée, elle fait l'objet de changements fréquents, soit environ à tous les trois ans. Le gouvernement fédéral, les gouvernements des États et, dans une moindre mesure, les municipalités voient donc leurs revenus fiscaux progresser de façon plus ou moins parallèle tant que la formule de répartition demeure inchangée.

En cas de divergences entre les dépenses et les revenus au sein des trois niveaux d'autorité, un processus lent de re-négociation entre en vigueur. Théoriquement, chaque État obtiendra la quote-part convenue des revenus d'impôt et de la taxe à la valeur ajoutée perçus dans sa région. Cette répartition entraînerait toutefois une répartition des revenus entre les états qui n'est pas compatible avec le principe d'un développement économique uniforme dans un État fédéral. En conséquence, les États plus riches doivent faire des versements aux États plus pauvres et ces versements sont calculés selon une formule qu'il serait trop compliqué d'exposer ici. Essentiellement, cette formule pose qu'aucun État ne devrait avoir des revenus fiscaux par habitant inférieurs à 95 % de la moyenne. Un État fait des paiements de transfert aux différentes municipalités de sa région selon une formule semblable, de sorte que l'écart des revenus d'une municipalité par rapport à la moyenne de toutes les municipalités ne soit supérieur à 5 %.

Puisque les lois fiscales ne peuvent être modifiées que par le parlement fédéral et qu'il n'est donc pas possible que les impôts soient accrus dans un état et diminués dans un autre, il semblerait que soient là réunies toutes les conditions pour une politique fiscale anticyclique. Toutefois, les choses ne sont pas aussi favorables qu'elles le semblent.

Les lois fiscales qui permettraient de réduire les revenus fiscaux des états doivent être approuvées par le Bundesrat, c'est-à-dire la seconde Chambre formée de représentants des gouvernements des États. À titre d'exemple, on peut citer la réduction des impôts prévue par le gouvernement fédéral pour 1986. Cette réforme est destinée à réduire le taux

marginal d'imposition, décision qui pourrait s'avérer appropriée d'un point de vue anticyclique. On prévoit généralement que la croissance de l'économie allemande déclinera en 1985–1986 et qu'une modification de la politique fiscale pourrait s'avérer utile pour éviter une récession. De plus, et ce pourrait être là la raison principale, une réduction des impôts en 1986 aiderait le gouvernement de coalition qui doit se présenter aux élections au début de 1987.

Malgré ces trois bonnes raisons, la plupart des gouvernements des États s'opposent à ces projets de réduction d'impôts parce qu'ils n'y voient aucun avantage pour eux-mêmes. Il n'y a aucun rapport direct entre une réduction d'impôts par le gouvernement fédéral et le comportement électoral des électeurs de l'État. Ce qui importe pour le gouvernement d'un État, c'est qu'une réduction des impôts pourrait compromettre l'équilibre de son budget. Ils proposent donc de combiner la réduction d'impôts à une augmentation du taux de la taxe à la valeur ajoutée afin de compenser pour la perte en revenus fiscaux. Toutefois, d'un point de vue anticyclique, cette mesure ne serait pas efficace.

La situation est un peu meilleure en ce qui a trait aux modifications temporaires apportées aux impôts. En vertu de la loi de 1967 visant la stabilité et la croissance économique, il appartient au gouvernement fédéral, et non au parlement fédéral, de décider de tout changement proportionnel de durée limitée aux impôts sur le revenu. Le changement ne doit pas dépasser 10 %. Le gouvernement fédéral s'est prévalu de cette disposition en 1973–1975.

Afin de comprendre comment les dépenses peuvent être utilisées à des fins anticycliques, nous devons nous arrêter à la structure des dépenses du gouvernement fédéral, des gouvernements des États et des municipalités. Il n'est pas nécessaire de tenir compte des salaires et des transferts aux ménages qui ne conviennent généralement pas à des fins anticycliques. Il faut plutôt concentrer son attention sur les dépenses publiques affectées à la construction et aux biens d'équipement. Les statistiques indiquent qu'il n'y a que 15 % de l'ensemble des dépenses publiques consacrées à des investissements à provenir du gouvernement fédéral, 20 % des gouvernements des États et 65 % des municipalités.

Les dépenses en investissement des municipalités sont procycliques, tandis que celles du gouvernement fédéral sont anticycliques. Par contre, la situation n'est pas très claire en ce qui a trait aux investissements des gouvernements des États. Manifestement, les municipalités dépensent ce qu'elles ont et lorsque les perspectives de revenus sont bonnes, elles se hasardent à emprunter. Ce comportement procyclique semble assez raisonnable du point de vue des municipalités. Les taux d'inflation et de chômage, le solde du compte courant et la vigueur du Deutsche Mark peuvent influencer sur le résultat des élections au parlement fédéral. Toutefois, ces éléments n'ont aucune importance à l'échelon municipal.

Ce qui compte au niveau de la municipalité, c'est qu'elle ait réussi à construire une nouvelle jardinière ou une piscine ou qu'elle ait réussi à attirer une nouvelle industrie dans la région.

On a songé à tenter de modifier le comportement procyclique des municipalités en matière d'investissement. On a suggéré que les municipalités ne touchent que les impôts qui ne soient affectés d'aucun comportement procyclique net. On a également proposé de réduire les revenus fiscaux des municipalités pour les rendre plus tributaires des transferts des gouvernements des États. Ces transferts pourraient ensuite devenir des tendances anticycliques. Toutes ces propositions tendraient à améliorer la performance de l'économie, mais elles auraient également des conséquences graves du point de vue des politiques de stabilisation. Elles réduiraient l'indépendance et l'autonomie des municipalités, élément essentiel d'une saine démocratie. En même temps, la qualité des biens publics pourrait s'en trouver affectée, étant donné que les connaissances et l'expérience au niveau de la municipalité ne participeraient plus à l'affectation des ressources.

Nous en venons donc à la conclusion qu'une saine démocratie et une qualité supérieure de l'offre de biens publics ont priorité sur la stabilisation. Pour parvenir à ces objectifs, la macropolitique doit s'accommoder du comportement procyclique des investissements des municipalités.

Note

Cet exposé a été présenté dans le cadre du symposium intitulé « Enseignements des expériences macro-économiques récentes de l'Europe et de l'Australie » organisé par la section de recherche macro-économique de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, à Ottawa, les 8 et 9 juin 1984.



L'expérience de la Suisse

JEAN-CHRISTIAN LAMBELET

La Suisse est une enclave délimitée par les Alpes, les montagnes du Jura, le lac de Constance, le Rhin et le lac de Genève. On peut assez justement la décrire comme un ensemble de minorités hétérogènes. La raison en est que les différenciations linguistiques, religieuses et culturelles ne sont pas homogènes mais se superposent plutôt. Comme le veut la sagesse populaire, cette composition particulière est probablement à l'origine même de la Suisse. Si, par exemple, la presque totalité des Suisses d'expression allemande étaient protestants, et que presque tous les Suisses d'expression française étaient catholiques, il n'y aurait vraisemblablement pas de Suisse. Mais l'histoire a fait en sorte que la religion, la langue et la culture se chevauchent les unes les autres de telle sorte qu'il n'y a aujourd'hui en Suisse aucun groupe dominant¹.

Bien sûr, le caractère hétérogène de la Suisse signifie également qu'il y a bien peu de points communs entre disons un paysan² de langue allemande et de religion catholique du canton d'Appenzell (R.-I.) et, disons un citadin d'expression française et de religion protestante comme un « denizen » de Genève ou de Lausanne. La Suisse doit donc être un État fédéral comme l'a réalisé Napoléon lui-même à son époque, ce centralisateur irréductible.

On peut donc se demander dans quelle mesure la diversité régionale et la structure politique fédérale affectent l'application de la politique macro-économique. La réponse est nécessairement hypothétique puisqu'il faudrait imaginer comment les choses se passeraient si la Suisse n'était ni un État fédéral ni un ensemble de diversités régionales. Dans ce qui suit, je me limiterai à certains aspects de la question sans prétendre apporter une réponse complète.

Diversité économique régionale

Il faut définir le concept de diversité régionale plus précisément, puisqu'on peut lui donner deux interprétations. Premièrement, une économie régionale peut être diversifiée dans la mesure où elle est le résultat de la juxtaposition de régions économiquement homogènes et compactes. Par exemple, une région, mettons la Ruhr, est dominée par des industries lourdes alors que d'autres régions sont à prédominance agricole ou commerciale. Deuxièmement, une économie peut également être diversifiée au plan régional, si aucune des régions ne dépend d'une industrie unique ou dominante. On aura alors plutôt un mélange d'industries diverses, de services privés, d'administration publique et d'agriculture.

L'équilibre géographique de l'économie suisse fait référence au second sens, c'est-à-dire qu'elle est diversifiée au plan régional. À l'exception d'un aspect qui sera abordé plus loin, aucune de ces régions ne souffrent de ce que l'on appellerait la « mono-industrie ». La diversité régionale en ce sens ne signifie pas que toutes les industries, au sens le plus large du mot, doivent nécessairement être réparties également sur l'ensemble du territoire. De fait, il y a un certain regroupement géographique de plusieurs industries suisses. Par exemple, les industries suisses sont concentrées à Bâle, alors que les banques gravitent autour de Zurich, Genève et Bâle. Ce que l'on entend en ce sens par diversité régionale, c'est plutôt que chaque région accueille plusieurs industries, mais pas nécessairement toutes les industries.

Dans la mesure où l'on peut prétendre que le rendement économique passé et récent de la Suisse est assez bon, ce que je crois, l'équilibre géographique de son économie semble être l'une des explications qui, selon moi, se démarque des autres. Le coeur du problème se situe non pas dans l'économie comme telle mais plutôt dans l'interaction entre l'économie et l'appareil politique. Voici comment. Supposons que pour une raison quelconque une industrie se retrouve en difficulté plus marquée que d'autres industries; il est en effet plutôt rare que toutes les industries se trouvent en difficulté en même temps. Si cette industrie est répartie plus ou moins également sur l'ensemble du territoire national, ou encore même si elle n'est pas répartie également mais qu'elle ne domine pas dans une région donnée, il sera, dans un premier temps, plus facile pour les employés et les travailleurs de se trouver un emploi dans une autre industrie sans avoir à changer de région. Mais, chose plus importante, l'industrie qui se trouve en mauvaise posture aura du mal à trouver les appuis politiques nécessaires pour exercer des pressions sur les autorités nationales afin d'obtenir de l'aide. En règle générale, les industries qui se trouvent dans une telle situation n'auront d'autre choix que de s'adapter du mieux possible, ce qui rendra l'ensemble de l'économie plus souple et plus adaptable. Il est également plus facile, dans ces circonstances, de poursuivre une politique macro-économique relative-

ment simple; par exemple, une croissance monétaire régulière et des comptes publics équilibrés.

La seule exception à cet équilibre géographique de l'économie suisse, ce sont les régions d'expression française du Jura qui sont dominées, ou qui l'étaient, par l'industrie de l'horlogerie. Ainsi, c'est cette industrie qui, à une époque, faisait l'objet d'interventions d'importance de la part du gouvernement fédéral, presque au point de favoriser le suremploi (ce qu'on appelle le *statut horloger*, adopté dans les années 1930, à l'époque où l'idéologie courante ne favorisait pas l'intervention du gouvernement). Aujourd'hui encore, c'est toujours le seul problème de l'économie suisse parce qu'on n'a pas su prévoir les conséquences des changements technologiques récents dans la fabrication des montres. Le problème n'en est pas un de changement technologique en tant que tel — après tout, les mouvements aux quartz sont une invention suisse — mais on n'a pas su prendre les mesures nécessaires en temps utile. Les sociétés suisses de fabrication de montres auraient peut-être plutôt choisi de se concentrer sur les produits de haut de gamme (les pièces coûteuses souvent associées à la bijouterie) ou elles auraient pu choisir de se diversifier par exemple dans la mécanique fine (dispositifs mécaniques très petits et de très haute précision comme des micro-moteurs électriques) bien avant d'avoir été obligées de le faire à cause des événements (quand elles n'ont pas tout simplement disparu). bercées par les souvenirs des « mesures de protection collectives » des années 1930, ces sociétés ont continué à accumuler des profits faciles alors que tout allait bien, c'est-à-dire jusqu'au début des années 1970. Bien sûr, il y a des exceptions à ce comportement, mais il est intéressant de constater que les compagnies de fabrication de montres qui se sont le mieux adaptées et qui sont toujours fleurissantes ne se trouvent pas habituellement dans le Jura, le cœur de l'industrie horlogère de la Suisse, mais plutôt à Genève ou à Zurich.

Il faut noter qu'une structure fédérale peut parfois être source de problème dans une situation « mono-industrielle ». Les gouvernements des cantons en cause (Neuchâtel et Jura, dans l'exemple qui nous intéresse) auront tendance à se faire l'écho de pressions politiques sur les autorités fédérales, ce qui peut compliquer et même mettre en danger l'application d'une politique macro-économique nationale.

Dans le cas de l'industrie de l'horlogerie, les gouvernements des cantons ont tenté à plusieurs reprises dans les années 1970 d'amener la banque nationale à « sauver » l'industrie de l'horlogerie en intervenant sur les marchés de change étrangers pour ramener le franc à un niveau « plus réaliste ». Finalement, on a bien su résister à ces pressions³ mais rien n'assure qu'il en sera toujours de même. Bien sûr, les systèmes politiques centralisés font l'objet de pressions locales et régionales qui ne seront peut-être pas aussi efficaces si elles ne peuvent obtenir l'appui de gouvernements régionaux puissants dans leurs efforts de lobbying.

Structure fédérale et politique macro-économique de la Suisse

Hormis la difficulté évoquée ci-dessus, il y a une autre raison qui rend difficile l'application de la politique macro-économique de la Suisse.

Les lois cantonales font qu'il est difficile et coûteux de se déplacer d'un canton à un autre. Ainsi, les systèmes d'éducation sont souvent très différents d'un canton à l'autre, de sorte qu'il est difficile pour les enfants de changer d'école. Parallèlement à cela, les lois fiscales cantonales sont telles que le déménagement d'un canton à un autre se traduit souvent par une hausse temporaire du taux d'imposition : le prélèvement d'impôt suit de quatre et même cinq ans l'année des gains, mais en s'établissant dans un nouveau canton le contribuable est souvent soumis à une évaluation de transition fondée sur le salaire annuel le plus récent et, probablement plus élevé. Une telle situation restreint la mobilité spatiale et rend l'appareil économique beaucoup moins souple et adaptable, ce qui affecte également la politique macro-économique et la rend moins efficace.

Le tableau 10-1 illustre un autre inconvénient de la structure fédérale de la Suisse. Aux États-Unis, par opposition, le gouvernement fédéral a reçu près des deux tiers (65,5 %) de la totalité des revenus gouvernementaux en 1982 alors que ses dépenses représentaient environ 70 % des déboursés gouvernementaux pendant la même année. La part beaucoup plus grande et sans cesse croissante des gouvernements des cantons et locaux en Suisse signifie que toute politique fiscale « activiste » pourrait occasionner des variations considérables dans le budget fédéral ou nécessiterait la coordination des politiques de 26 cantons et de

TABLEAU 10-1 Ensemble des revenus fiscaux et des dépenses

	Partage de l'ensemble des dépenses		
	Confédération	Cantons	Municipalités
		<i>(pourcentage)</i>	
1950	37,6	34,0	28,4
1960	35,1	37,5	27,4
1970	32,4	39,4	28,2
1980	31,3	39,2	29,5

	Partage de l'ensemble des dépenses		
	Confédération	Cantons	Municipalités
		<i>(pourcentage)</i>	
1950	42,2	31,7	26,2
1960	40,1	33,3	26,6
1970	33,9	39,1	27,0
1980	29,8	39,5	30,7

3 000 gouvernements municipaux. On comprend donc qu'il n'existe aucune politique fiscale digne de ce nom en Suisse. C'est aussi pourquoi l'ancienne politique fiscale de budget équilibré, une vraie religion en soi, tient le coup dans l'ensemble du pays.

Pour ceux qui croient que les économies du marché doivent être stabilisées au moyen d'une politique fiscale activiste, les conséquences de la structure fédérale de la Suisse doivent donc apparaître comme malheureuses. Pour ceux qui, pour des raisons théoriques et pratiques diverses, envisagent avec méfiance l'idée de politiques fiscales activistes, cela pourrait sembler une bénédiction.

Le tableau 10-1 illustre une caractéristique de l'évolution fiscale récente de la Suisse qui pourrait s'avérer intéressante, c'est-à-dire le déclin rapide de la part du gouvernement fédéral de l'ensemble des revenus et des dépenses fiscaux. Traditionnellement, c'est-à-dire avant la Seconde guerre mondiale, le rôle du gouvernement central de la Suisse était plutôt limité alors que c'étaient les questions de défense nationale qui retenaient son attention et que le commerce extérieur était sa principale source de revenu. Puis au cours de la guerre, les autorités fédérales ont été autorisées à appliquer un impôt spécial (« de défense nationale ») aux ménages et aux sociétés. Après 1945, la situation n'est pas revenue à ce qu'elle était avant le conflit. Cela tient au début de la Guerre froide, à la tendance à l'état providence et au commencement d'une longue période de croissance économique soutenue qui faisait en sorte que les gens acceptaient plus facilement le surcroît d'impôts.

Toutefois, ce même tableau 10-1 laisse à penser que les choses reviennent lentement à la situation qui prévalait avant-guerre. Il ne faut pourtant pas exagérer : en plus des questions de défense nationale, on compte un certain nombre d'autres responsabilités qui ne reviendront vraisemblablement pas aux cantons et aux municipalités ou qui ne seront pas supprimées et qui resteront donc du ressort du gouvernement fédéral. Par exemple, la sécurité sociale, la répartition de certains revenus spatiaux, par exemple entre les régions hautes et basses, la recherche scientifique fondamentale (par opposition à la recherche appliquée) et les subventions à l'agriculture par exemple. La tendance à l'éloignement de l'autorité centrale est nette; en ce sens, on trouve là l'expression d'une réalité fondamentale en ce qui concerne la Suisse : d'abord les cantons et les municipalités puis au deuxième rang, le gouvernement fédéral.

Conclusion

Une structure fédérale semblerait avoir des effets à la fois positifs et négatifs sur l'application d'une politique macro-économique. Nous avons abordé certains de ces résultats ci-dessus, mais il pourrait y en avoir d'autres. À mon avis, l'équilibre a, en Suisse, des effets positifs,

principalement à cause de la diversité géographique de l'économie. Cette caractéristique est une condition suffisante pour permettre à une structure fédérale de mener à bien une politique macro-économique, ou à tout le moins, d'avoir les coudées franches. C'est une toute autre question que de savoir si c'est une condition nécessaire.

Notes

Cet exposé a été présenté dans le cadre du symposium intitulé « Enseignements des expériences macro-économiques récentes de l'Europe et de l'Australie » organisé par la section de recherche macro-économique de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, à Ottawa, les 8 et 9 juin 1984.

1. Compte tenu que les trois principaux clivages sont catholiques et non catholiques, latins et non latins, citadins et non citadins, le groupe le plus important, c'est-à-dire des citadins non catholiques et non latins ou (principalement) les citadins de langue allemande et de religion protestante, représente environ le tiers de la population actuelle.
2. Le mot « paysan » n'a aucune connotation négative en Suisse aujourd'hui.
3. La seule fois où la Banque Nationale a cédé et est intervenue massivement pour freiner la tendance à la hausse de la valeur du franc, en 1978, elle l'a fait sous la pression de l'ensemble de l'industrie et non seulement de l'industrie de l'horlogerie.



Résumé des discussions sur les documents traitant de l'application d'une macro-politique dans une économie fédérale diversifiée à l'échelon régional

PIERRE FORTIN

M. Michael McCracken s'est enquis des paiements de péréquation et de la politique fiscale en vigueur en Suisse et en République fédérale d'Allemagne. M. Jean-Christian Lambelet a précisé qu'il n'y avait aucune forme de paiement de péréquation en Suisse. Les petites régions montagneuses reçoivent une certaine forme d'aide directe du gouvernement fédéral. Les grandes universités d'état sont subventionnées par l'état fédéral; de même, l'agriculture bénéficie de subventions du gouvernement central. M. Uwe Westphal a indiqué que les états allemands se font concurrence au niveau fiscal et pour la fixation du prix des terrains.

M. Fred Gorbet a posé des questions concernant les restrictions touchant les emprunts de l'état. Selon M. Lambelet, il n'existe aucune règle stricte concernant les emprunts en Suisse. M. Westphal a précisé que les emprunts publics sont généralement garantis par l'autorité supérieure en fonction du niveau des dépenses en capital de l'état et, de façon beaucoup plus rigoureuse, au niveau local.

M. Gerry Godsoe a demandé comment se déroulait le débat sur les disparités régionales en matière de chômage en Suisse. M. Lambelet lui a rappelé que le niveau de chômage était très faible et que les disparités régionales n'étaient pas considérables. Le petit programme fédéral d'aide aux chômeurs ne fait pas de distinction entre les régions.

M. Gordon Sparks a voulu savoir s'il existait quelques barrières commerciales non tarifaires entre les états en Allemagne et les cantons en Suisse. M. Lambelet a traité de l'importance d'un tel comportement en Suisse. Puis M. Westphal a dit que les impôts commerciaux sont redistribués aux états par le gouvernement central indépendamment de la provenance géographique de ces sommes.

M. David Slater a demandé des éclaircissements sur les écarts entre l'importance des stabilisateurs automatiques aux niveaux fédéral et des cantons et des états dans les deux pays. MM. Westphal et Lambelet ont précisé que les transferts sociaux sont une responsabilité relevant exclusivement du gouvernement fédéral en Allemagne et en Suisse, à l'exception des paiements de bien-être qui se font à l'échelon local. M. Lambelet a ajouté que, étant donné qu'il n'y a pas de système fiscal de retenue à la source en Suisse, on peut toujours prétendre qu'il y a une déstabilisation automatique à court terme.

M. William White a indiqué que le manque d'homogénéité régional est beaucoup plus accentué au Canada que dans l'un ou l'autre de ces pays. Il a fait valoir que les tensions entre le comportement cyclique des secteurs de la fabrication et des ressources et les régions sont cruciales au Canada. Les gouvernements provinciaux ont également d'importants pouvoirs fiscaux. Pour toutes ces raisons, la composition de la macro-politique doit être différente au Canada de ce qu'elle est dans d'autres pays et même dans d'autres fédérations. La politique monétaire écope habituellement des ajustements nécessaires à la politique cyclique. M. Lambelet s'est dit en désaccord avec M. White sur cet aspect. Le gouvernement central de Suisse est moins puissant que son homologue canadien au plan fiscal. Selon lui, il n'y a pas à proprement parler dans ce pays de « politique fiscale contrecyclique ». Il a par la suite mis en lumière un très important manque de mobilité de la main-d'oeuvre résultant de la forte décentralisation des institutions suisses.

M. John Sargent a insisté sur trois aspects de la pensée canadienne quant aux conséquences de la décentralisation et de la diversité régionale dans l'application d'une politique macro-économique au Canada. Il y a d'abord le fait que l'augmentation de l'importance des provinces avait entraîné un déclin de l'importance relative du gouvernement fédéral et de son effet stabilisateur. Bien que toujours populaire dans certains cercles, ce point de vue se trouve compensé en partie par le fait que la croissance des provinces s'est fait au détriment du secteur privé, et non du secteur fédéral. En second lieu, le débat porte aussi sur la nécessité pour les provinces de mener elles-mêmes une politique fiscale contrecyclique. L'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique l'ont déjà fait à l'occasion. En moyenne, rien ne prouve encore que les budgets provinciaux aient un effet cyclique négatif systématique. Troisièmement, on s'interroge aussi sur la nécessité pour le gouvernement fédéral d'avoir une politique fiscale contrecyclique reposant sur la diversité régionale. En plus des écarts implicites entre les incidences régionales des diverses mesures nationales (p. ex. les changements à l'impôt sur le revenu), le gouvernement central a, à l'occasion, adopté diverses mesures de différenciation, notamment en ce qui a trait aux programmes de subventions au capital et aux stimulants fiscaux à l'investisseur.

M. Robert Gregory a précisé que la grande mobilité des travailleurs en Australie a aidé à équilibrer les taux de chômage régionaux. Il a aussi fait état de certains cas où les états s'écartaient de la politique fiscale du gouvernement fédéral, mais qu'en l'occurrence ils auront tôt fait de se heurter à des contraintes financières.

M. Chris Higgins a bien terminé la discussion en faisant un certain nombre d'observations. Premièrement, les états australiens se sont regroupés pour obtenir de meilleurs taux d'intérêt intérieurs ou extérieurs grâce à une agence centrale d'emprunt. Dans les années 1950, le gouvernement fédéral empruntait pour les états, mais dans les années 1960, les états ont voulu exercer davantage de pouvoirs. Deuxièmement, la prise en charge du secteur fiscal par le gouvernement central a créé d'importants conflits entre le fédéral et les états. Troisièmement, l'Australie a des programmes complexes et élaborés de partage des revenus et de péréquation. Quatrièmement, on a enregistré des cas de divergence entre le gouvernement fédéral et certains états (tel que mentionné par M. Gregory) sur des questions d'objectifs de politique fiscale. Cinquièmement, les programmes directs de création d'emplois sont un des instruments importants pour la régionalisation des politiques fiscales fédérales.



**Le rôle de la politique des revenus
dans une stratégie macro-économique**



Le rôle de la politique des revenus en Autriche

HELMUT FRISCH

Je me propose ici d'élaborer sur le chapitre traitant de la politique des revenus dans mon article sur l'expérience macro-économique de l'Autriche (document 5). La politique des revenus en Autriche s'appuie sur un système d'institutions bien établies depuis longtemps. La Constitution autrichienne prévoit l'existence de diverses chambres représentant les différents groupes professionnels. L'appartenance à ces diverses chambres est obligatoire. En vertu de la loi, chaque entrepreneur est membre de la Chambre de commerce, tout employé est membre de la Chambre du travail et tout agriculteur est membre de la Chambre de l'agriculture. Ces trois chambres sont autorisées par la loi à défendre les intérêts de leurs groupes professionnels en matière d'affaires publiques et auprès des autorités. Par exemple, le gouvernement doit consulter ces chambres sur les questions de législation économique et financière et en matière de politique. Il y a de plus deux organisations volontaires importantes : la Fédération des syndicats (représentant environ 60 % des employés) et le Syndicat des industriels autrichiens.

Ces institutions, de même que les représentants du gouvernement, constituent la Commission conjointe des prix et des salaires, également connu sous le nom de Commission paritaire. Comme cette institution n'a pas de fondement juridique, la participation se fait sur une base de coopération volontaire et les décisions doivent être prises à l'unanimité. Les membres du gouvernement n'ont pas droit de vote, mais ils doivent tenter dans la mesure du possible d'amener une solution de compromis entre les partenaires sociaux. La Commission paritaire et ses deux sous-comités, l'un sur les salaires et l'autre sur les prix, essaient d'examiner la situation des prix et des salaires et d'influer sur leur évolution. Le comité des salaires n'a aucun effet sur des négociations salariales menées par

les syndicats et l'association des employeurs dans un secteur particulier de l'économie. Le rôle du comité des salaires est plutôt de déterminer la date et l'échéancier des négociations salariales et d'exercer une influence partielle sur le rythme de négociations. Même s'il n'y a pas de directives à régir les activités du comité sur les salaires en cette matière, on peut dire, d'après ses pratiques, qu'il adhère à l'opinion voulant que l'évolution des salaires devrait correspondre aux changements de la productivité des travailleurs et du taux d'inflation dans l'ensemble de l'économie.

De son côté, le comité des prix examine la fixation des prix d'environ 20 % de la production autrichienne. Les sociétés privées ou leurs filiales soumettent volontairement leurs projets d'augmentation des prix et, dans les faits, il n'y a aucune pénalité directe (autre que le ternissement de l'image de l'entreprise) si la compagnie n'accepte pas de se soumettre au processus de révision des prix. Les délibérations du comité des prix se font sur la base des renseignements fournis par les demandeurs. Le comité se base sur le principe de la marge sur les coûts de revient, n'autorisant les ajustements de prix que pour couvrir l'augmentation des coûts.

Les décisions touchant les augmentations de prix proposées devant être prises à l'unanimité, on peut mettre en doute l'efficacité réelle de la politique autrichienne sur les revenus en ce qui concerne les prix (Flanagan, Soskice et Ulman, 1983, p. 62). Il semblerait plus plausible de croire que les syndicats avaient besoin d'une apparence de symétrie dans le traitement des prix et des salaires afin de rendre plus plausible auprès de leurs membres l'application d'une politique de prix dans un contexte macro-économique.

Arrêtons-nous à comparer la version autrichienne d'une politique des revenus et une définition normale. Par exemple, Faxén (1982, p. 365) définit ainsi une politique des revenus : « les efforts d'un gouvernement pour coordonner l'évolution des prix et des salaires avec une politique monétaire, fiscale et des changes en exerçant des pressions directes sur le processus de négociation collective ». Cette définition ne donne absolument pas la raison qui fait que la politique autrichienne des revenus ait été un succès. Contrairement à cette définition et à la situation qui prévaut dans plusieurs autres pays, les institutions qui ont émergé en Autriche pour appliquer la politique des revenus n'ont pas été le fait de l'intervention directe du gouvernement. Plusieurs observateurs ont d'ailleurs noté l'abstention inhabituelle du gouvernement et le caractère purement volontaire de la politique des revenus (Flanagan, Soskice et Ulman, 1983, p. 58). La force du contrat social en Autriche, c'est que l'autorité réelle et les responsabilités en matière de politique des revenus sont passées du gouvernement aux principaux groupes d'intérêts économiques.

À la fin des années 1960 et au début des années 1970, la politique des revenus n'a pu empêcher l'inflation; elle a plutôt servi à réduire les effets de l'accélération de l'inflation à l'échelle internationale. Cette politique, combinée à l'option de la devise forte, a servi à éviter le cercle vicieux de la dévaluation de prix plus élevés à l'importation et de salaires de base plus élevés qui auraient tôt fait de réduire l'effet stabilisateur des ajustements du taux de change. Au début des années 1980, la politique des revenus a servi à ralentir l'accroissement des salaires après la deuxième crise du pétrole. Ce facteur important a permis à l'économie autrichienne d'absorber relativement en douceur les effets de la deuxième crise du pétrole sans souffrir d'une forte croissance du chômage.

Les raisons du succès de la politique des revenus

L'expérience historique

Toutes les parties en cause voulaient vraiment éviter la répétition de l'expérience de la 1^{re} République (1918–1938) où les différences politiques et de classes ont provoqué une brève guerre civile (1934) qui s'est soldée par l'occupation allemande de l'Autriche. La Seconde Guerre mondiale a été suivie de dix années d'occupation alliée, une période au cours de laquelle il s'est avéré utile de transférer les pouvoirs décisionnaires aux partenaires sociaux pour éviter l'intervention des Alliés. Ce transfert d'autorité était une condition préalable à l'application réussie d'une politique des revenus.

Le consensus politique

Ce consensus politique a favorisé la coopération entre les principaux intérêts économiques. L'idéologie implicite des partenaires sociaux reposait sur le consensus que *a*) le statu quo sur la répartition des revenus est « équitable » et que la répartition des revenus ne devrait pas être modifiée par une politique des prix et des salaires et *b*) que pour parvenir à un niveau d'emploi élevé, il faut protéger la compétitivité internationale de l'économie autrichienne. Les syndicats, en particulier, ont accepté le fait que la perte de la compétitivité internationale signifiait la perte d'emplois.

Le rôle des chambres

Les partenaires sociaux ne s'occupent pas uniquement de problèmes de prix et de salaires. Les chambres leur permettent d'influer sur l'élaboration générale de la politique économique en Autriche. Ainsi, les cham-

bres de commerce et du travail doivent être consultées par le gouvernement dans l'élaboration de la législation et de la politique économique et fiscale. Les résultats des enquêtes menées par le Conseil consultatif économique et social sur les questions économiques et sociales servent de base pour la formulation de recommandations au gouvernement fédéral. Le transfert par le gouvernement autrichien à ces partenaires sociaux du processus décisionnel en matière de politique des revenus a ajouté au poids des chambres dans ces secteurs d'activité et d'influence. D'autre part, cette situation met en lumière les différences qui existent entre ce système et ceux d'autres pays et explique son efficacité et sa durabilité. Par contre, on peut prétendre que les partenaires sociaux agissent comme un gouvernement parallèle et qu'ils prennent des décisions qui, dans d'autres démocraties occidentales, sont la responsabilité d'un gouvernement élu.

Les leçons à tirer de l'expérience autrichienne

Le Canada peut-il tirer profit de l'examen de la politique économique autrichienne dans la perspective d'une petite économie faisant face à une économie dominatrice : l'Autriche face à l'Allemagne de Ouest, le Canada face aux États-Unis? Compte tenu du marché du travail, la différence semble être que l'évolution des salaires au Canada est plus diversifiée au plan sectoriel et qu'il n'y a pas de processus de négociation salariale globale comme en Autriche. Si les marchés du travail ne sont pas des marchés parfaits, l'économie pourrait sans doute profiter d'une quelconque politique des revenus permettant d'aligner les salaires de base sur l'augmentation de la productivité des travailleurs et le taux d'inflation. L'implantation d'une politique des revenus devrait servir précisément à éviter les pressions inflationnistes attribuables aux conflits de travail. Si la valeur du dollar canadien est établie en fonction du dollar américain, la compétitivité de l'économie canadienne ne souffrirait pas si les salaires nominaux augmentaient à long terme avec l'augmentation de la productivité de la main-d'oeuvre dans le secteur exposé (par exemple les biens échangés) et avec le taux d'inflation américain. Bien sûr, on ne saurait exporter la politique autrichienne des revenus, ses institutions particulières et son expérience historique. On peut également douter que les gouvernements occidentaux soient prêts à remettre leur pouvoir décisionnaire en matière économique à des partenaires sociaux comme cela s'est fait dans le modèle autrichien. Pour que la politique des revenus soit plus souple, il faudrait éviter l'indexation des salaires. Chaque nouvelle négociation de contrat devrait se faire sur la base zéro en ce sens qu'il faudrait évaluer les tendances récentes de la productivité et l'évolution de l'inflation à l'échelle internationale.

L'option de la monnaie forte qui s'est avérée favorable en Autriche pourrait bien l'être pour le Canada. Cela pourrait se faire en liant la

valeur du dollar canadien à celle du dollar américain grâce à un indice variable, mais flottant par rapport à toutes les autres devises. Le principal argument contre l'option de la devise faible, c'est l'hypothèse du « cercle vicieux » qui veut que les dévaluations n'apportent qu'un soulagement temporaire dans le meilleur des cas. En l'absence d'argent et d'un taux de change illusoire dans le processus d'élaboration des salaires, une dévaluation serait suivie assez rapidement d'une augmentation nominale des salaires qui pourrait réduire le pouvoir de restauration des ajustements du taux de change. C'est pourquoi la politique de la devise forte peut être perçue comme une condition préalable à l'établissement d'une politique des revenus efficace. Une fois la valeur du dollar canadien liée à celle du dollar américain, les prix et les salaires canadiens du secteur exposé devraient suivre le modèle donné par les États-Unis si, pour un taux de change donné, on veut éviter des problèmes au niveau de la balance commerciale avec les États-Unis. Toute tendance de l'inflation canadienne à excéder l'inflation américaine entraîne une détérioration de la compétitivité et de la balance commerciale vis-à-vis des États-Unis et du reste du monde.

L'Autriche a, depuis plusieurs décennies, un système de promotion des investissements grâce à un amortissement accéléré. Ce système a permis de stabiliser des perspectives à long terme des entreprises.

Au cours des années 1960 et 1970, les responsables de la politique autrichienne ont cherché à appliquer une politique fiscale activiste et contrecyclique. À la lumière de ce qui s'est passé pendant cette période, peut-on qualifier la politique fiscale autrichienne de « contrecyclique »? Comme l'indique le document n° 5, cette politique fut parfois anticyclique et parfois procyclique. Cela s'explique par le fait que l'accroissement et la diminution des déficits budgétaires ne sont pas des processus symétriques. On peut accroître le déficit, mais compte tenu du processus politique, il est virtuellement impossible de le réduire pour des raisons bien évidentes. Les déficits budgétaires demeurent et ont plutôt tendance à s'accroître lorsque le processus économique sous-jacent amorce une période de reprise marquée. Étant donné ce décalage fonctionnel, il semble plus efficace d'utiliser la politique fiscale uniquement pour éviter un processus d'accumulation tant en période de récession que d'inflation. La politique de stabilisation devrait reposer sur des stabilisateurs intégrés plutôt que sur des mesures fiscales discrétionnaires. Dans un grand pays comme le Canada, caractérisé par des différences provinciales, une politique fiscale discrétionnaire pourrait être appropriée pour équilibrer ces écarts régionaux.

Enfin, un système englobant un programme de stimulants pour accroître la mobilité de la main-d'oeuvre et des programmes de recyclage pour améliorer l'adéquation des compétences de la main-d'oeuvre aux emplois offerts ne serait pas une mauvaise chose. L'existence d'un système d'apprentissage a fait en sorte que le chômage chez

les jeunes ne s'est manifesté que très récemment en Autriche. Les adolescents qui finissent le programme scolaire obligatoire à l'âge de 15 ans, et qui ne veulent pas poursuivre leurs études, deviennent habituellement des apprentis. Ils reçoivent un programme de formation au sein de l'entreprise et participent à la production normale après un très court laps de temps. Leur rémunération étant environ le quart du salaire moyen, l'embauche de ces jeunes offre beaucoup d'avantages aux entreprises, de sorte que la demande d'apprentis dépasse habituellement l'offre. Les programmes d'apprentissage pourraient réduire les taux de chômage particulièrement élevés dans plusieurs pays occidentaux.

Si les mesures de politique ci-dessus étaient prises, il resterait à souhaiter qu'il y ait, à la façon dont l'entend Schumpeter, suffisamment d'esprit d'entreprise au sein de l'économie pour que les agents aptes à reconnaître les possibilités économiques et à générer de nouvelles activités, fassent progresser l'économie.

Note

Cet exposé a été présenté dans le cadre du symposium intitulé « Enseignements des expériences macro-économiques récentes de l'Europe et de l'Australie » organisé par la section de la recherche macro-économique de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, à Ottawa, les 8 et 9 juin 1984.

Bibliographie

- Flanagan, Robert J., Soskice, David W. et Ulman, Lloyd, *Unionism, Economic Stabilization and Incomes Policies: European Experience*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1983.
- Arndt, Sven W., *The Political Economy of Austria*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1982.
- Faxén, K.O., « Incomes Policy and Centralized Wage Formation » dans A. Boltho (édit.), *The European Economy: Growth and Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 1982.



Politique de revenus « à la française »

GEORGES DE MENIL

Les diverses formes de politique des revenus

L'expression « politique des revenus » a plusieurs sens qui varient en fonction des institutions et des traditions politiques des pays qui adoptent une telle politique. En Europe septentrionale et en Amérique du Nord, la « politique des revenus » est généralement un processus permettant au gouvernement d'amorcer un dialogue avec les représentants des employeurs et des travailleurs, et de parvenir à un consensus sur une croissance plus modérée des salaires nominaux et des salaires réels. Les pays qui ont adopté de tels programmes avaient, dans l'ensemble, une tradition bien établie de négociation collective où les associations industrielles et les syndicats stables ont un rôle d'arbitrage entre les intérêts rivaux des employeurs et des employés. L'établissement d'une politique des revenus a généralement amené une participation des deux parties à un processus parallèle destiné à protéger les intérêts du public.

En France, et peut-être ailleurs en Europe latine, le consensus sur presque toutes les politiques internes semble être faible et plutôt éphémère. Les individus et les groupes sociaux rivaux acceptent rarement plus qu'un accord tacite de ne pas remettre en question le statu quo ou d'un programme imposé par un niveau supérieur. Traditionnellement, il aura fallu recourir à la médiation d'un gouvernement central fort et autoritaire pour résoudre un conflit social. Il ne faut donc pas se surprendre que les syndicats aient été plutôt faibles et aient accepté à contrecoeur de s'engager dans le processus de négociation collective et d'en accepter les responsabilités implicites¹. Ils ont préféré conserver leur liberté de parole et leur droit de grève.

C'est ainsi que quand les Français parlent de « politique des revenus », ils pensent traditionnellement à des mécanismes statutaires permettant au gouvernement central d'administrer les prix et les salaires conformément à l'intérêt public. En vertu d'une loi qui remonte à 1945, le gouvernement a les pleins pouvoirs pour contrôler tous les prix et tous les salaires. Au cours des 30 dernières années, il s'est effectivement prévalu de pouvoir sous différentes formes, à une exception près pendant une période de trois ans de 1978 à 1981, lorsque le premier ministre Raymond Barre a levé toute forme de réglementation des prix dans le secteur privé. Hormis ces trois années, les périodes de surveillance administrative des taux maximums d'augmentation ont été suivies de périodes pendant lesquelles les augmentations permises étaient négociées entreprise par entreprise avec le gouvernement (par exemple les contrats de programme de 1966 ou la programmation annuelle contrôlée de 1974). Les deux approches ont été ponctuées de périodes de gel simple.

Il est un peu paradoxal que le gouvernement ait eu recours à son autorité réglementaire pour administrer les prix plutôt que les salaires. Bien qu'ils acceptent une autorité centrale forte, les travailleurs français n'ont jamais accepté de périodes prolongées de contrôle des salaires. Pendant les périodes de gel des prix, des plafonds obligatoires ont parfois été imposés pour les salaires, mais de façon générale, des formes de surveillance administrative de routine ont été appliquées aux prix uniquement. Les gouvernements successifs n'en ont pas moins tenté d'utiliser ce mécanisme applicable aux prix pour freiner l'accroissement des salaires en réduisant les profits.

L'expérience

Les 40 années d'expérience de la France avec l'administration des prix indiquent que dans une économie fortement réglementée, un gouvernement détenant suffisamment d'autorité peut effectivement exercer un contrôle sur les prix s'il est disposé à appliquer en plus des politiques monétaires et budgétaires. On peut citer comme exemples probants du succès de la réduction de l'inflation, où les contrôles rigoureux ont joué un rôle important sous la Cinquième république, la réforme monétaire de 1958, le plan Giscard de 1964–1965 et le plan Delors de 1982–1984.

Les mesures rigoureuses de contrôle temporaire des prix et des salaires de 1958 figuraient au premier plan des mesures d'urgence ayant permis au nouveau gouvernement du Général De Gaulle de stopper une crise sur les marchés des changes étrangers et de restaurer la confiance des investisseurs envers le franc. En 1964–1965, des pressions inflationnistes, causées par une vague d'immigration de Français d'Afrique du Nord, ont été contrées avec succès grâce à des restrictions budgétaires, à un contrôle quantitatif des crédits et à un contrôle des prix.

L'expérience de 1982 a failli constituer un exemple négatif en ce qui a trait à la thèse générale voulant que les contrôles puissent apporter une contribution positive à la stabilisation macro-économique. En juin 1982, on faisait suivre la dévaluation de 10 % du franc par rapport au mark allemand d'une période de quatre mois de gel et des prix et des salaires, suivie d'une autre période de huit mois de contrôles plus souples. Au début, ces mesures ne s'étaient pas accompagnées de restrictions budgétaires et de crédits nécessaires pour les valider. C'est pourquoi les difficultés avec la balance commerciale ont refait surface et qu'une autre dévaluation du franc en mars 1983 a menacé de relancer la spirale inflationniste.

C'est à ce moment, neuf mois après avoir décrété le premier gel, que le ministre des Finances, Jacques Delors, a demandé au gouvernement d'adopter des mesures budgétaires rigoureuses pour, dans un premier temps, réduire le déficit de l'ordre de 60 milliards de F. Ces mesures de restriction, qui constituaient un renversement des politiques budgétaires appliquées au cours des deux années précédentes, se sont avérées suffisantes pour justifier la validité des deux dévaluations et pour assister la gestion de la réduction du taux d'inflation. Le taux annuel d'augmentation du déflateur de consommation a suivi un mouvement à la baisse, passant d'une moyenne de 10,3 % au cours de la première moitié de 1982 à 8 % au cours du premier trimestre de 1984 (tableau 12-1)².

Les mécanismes de contrôle du programme Delors étaient intéressants. Premièrement, un gel s'appliquait directement aux salaires pour la première fois depuis 1958. Deuxièmement, après la période de gel, le gouvernement a supprimé l'indexation automatique incorporée à tous les accords salariaux publics. Les taux d'augmentation des salaires étaient fonction du taux d'inflation cible du gouvernement avant l'application du gel. La norme enchâssée dans les nouveaux contrats négociés au cours de la deuxième moitié de 1982 et en 1983 précisait que les salaires devaient augmenter au même taux que les prix à la consommation. Il n'y aurait donc aucune augmentation réelle de salaires dans le secteur public. La portée de cette réforme fut quelque peu atténuée par l'inclusion dans ces accords d'une clause permettant la réouverture de négociations salariales à la fin de l'année, afin de permettre aux employés de récupérer toute perte de revenus réels résultant d'une inflation supérieure au taux cible.

Il faut, pour évaluer l'apport de ces contrôles à la stabilisation de la situation en France, tenir compte des coûts qui y sont imputables et qui tiennent à une compétitivité réduite et à une plus grande inefficacité économique. Le contrôle des prix, particulièrement du type qu'a connu la France de façon continue, apporte inévitablement une distorsion des prix et décourage l'initiative et l'esprit d'entreprise. Le processus réglementaire donne également aux entreprises des moyens juridiques plus efficaces pour organiser les marchés et pour restreindre la concurrence que ne pourrait le faire une association de producteurs.

TABLEAU 12-1 L'évolution des salaires réel et nominal pendant les plans Barre et Delors (périodes choisies, variation en pourcentage par rapport à la période précédente, aux taux annuels)

Barre	1976.2	1976.3	1976.4	1977.1	1977.2	1977.3	1977.4	1978	1979	1980
Salaires horaires moyens ^a	15,1	14,3	12,7	12,3	10,8	11,6	12,7	12,7	12,8	14,2
Prix à la consommation ^b	9,6	9,1	9,6	6,3	11,1	8,5	6,8	8,8	10,4	13,2
Salaires horaires moyens réels	5,5	5,2	3,1	6,0	-0,3	3,1	5,9	3,9	2,4	1,0
Delors	1981	1982.1	1982.2	1982.3	1982.4	1983	1984.1^c			
Salaires horaires moyens ^a	15,4	20,3	14,1	5,6	8,9	9,7	6,0			
Prix à la consommation ^b	12,7	9,9	10,6	7,8	3,9	9,1	8,0			
Salaires horaires moyens réels	2,7	10,4	3,5	-2,2	5,0	0,6	-2,0			

Notes : a Salaires horaires moyens des employés du secteur privé, Comptes nationaux trimestriels de l'INSEE, mai 1984.

b Indice de déflation pour la consommation domestique de biens et de services privés, Comptes nationaux trimestriels de l'INSEE, mai 1984. En adoucissant quelque peu la construction de cet indice, on constate un certain retard par rapport aux mouvements réels des prix.

c Les données de cette colonne reposent sur les réponses moyennes au sondage sur les salaires et à l'évolution de l'indice du coût de la vie réalisé par le ministère du Travail. Strictement parlant, on ne peut les comparer à des données antérieures.

De plus, le processus donne au cycle de récession et de redressement un caractère de stagnation. Étant donné que les coûts unitaires variables sont plus faciles à mesurer que d'autres déterminants des prix, l'existence d'un mécanisme continu de surveillance des prix encourage les entreprises à lier leurs prix à cette mesure. Il en résulte qu'en cas de récession, alors que les forces du marché ont tendance à faire baisser les prix, les prix n'en augmentent pas moins parce que la baisse cyclique de la productivité fait augmenter les coûts unitaires. L'augmentation des coûts unitaires agit donc comme un parapluie pour les augmentations contrecycliques des prix. La fonction d'une agence de surveillance des prix étant de favoriser les augmentations plutôt que d'amener des diminutions, le système n'entraîne pas de réductions correspondantes des prix lorsque la productivité s'accroît dans les premières phases de la reprise.

MM. de Menil et Westphal ont prétendu que cet effet secondaire néfaste des contrôles continus expliquait pour une bonne part l'ampleur et la persistance de l'inflation additionnelle causée par la première crise du pétrole en France³. Après être passé de 6,8 % à 13,2 % entre 1973 et 1974, le taux d'inflation des prix à la consommation s'est stabilisé en France et il était toujours à 8,8 % en 1978. En Allemagne, par contre, où le mécanisme de fixation des prix est libre d'intervention et relativement souple, le taux d'inflation était de 7 % en 1974 et en 1973 (il avait été de 5,6 % en 1972) et il a diminué progressivement jusqu'à 2,7 % en 1978. Cela peut s'expliquer de plusieurs façons — par le taux d'inflation plus élevé au départ en France, par la plus forte valeur relative du Mark, etc. — mais MM. de Menil et Westphal ont démontré grâce à des simulations comparatives que l'établissement des prix selon l'augmentation des coûts en France avait amené un écart cumulatif d'environ 4 % entre le niveau des prix en France et en Allemagne entre 1973 et 1978.

Les contrôles administratifs n'ont pas occupé une place de premier plan dans tous les programmes de lutte contre l'inflation qui ont eu du succès en France sous la V^e République. Les politiques du premier ministre Raymond Barre, entre 1976 et 1981, sont un exemple intéressant d'une autre façon de traiter la désinflation, fondée sur la rigueur macro-économique et sur la déréglementation. Bien que les programmes de MM. Barre et Delors aient quelques points en commun, l'approche de Barre à l'égard de la stabilisation différait de celle de M. Delors, même dans la deuxième étape du programme de celui-ci. Dès son premier mois en poste, M. Barre a immédiatement institué des politiques fiscales et monétaires restrictives pour soulager l'économie et favoriser des pressions à la baisse sur les prix et les salaires. Au même moment, il a entrepris une campagne intensive d'éducation économique dont certains thèmes ont été repris par M. Delors. Il mettait l'accent sur les conséquences négatives à long terme de l'inflation sur la croissance

économique et sur l'emploi. En 1977, il formulait une norme volontaire pour l'augmentation des prix et des salaires qu'il appliquait à toute négociation collective dans le secteur public. Certains voient dans cette référence explicite à une augmentation des prix et des salaires limitée à un niveau qui prévalait antérieurement, une mesure annonciatrice de quelques-unes des réformes de M. Delors. Toutefois, à l'encontre de M. Delors, M. Barre n'a pas enchassé cette norme dans un quelconque processus explicite de réglementation. S'en remettant aux forces du marché plutôt qu'à une directive administrative, il a aboli tous mécanismes de contrôle des prix en 1978⁴. L'objet de M. Barre était d'aider à la stabilisation macro-économique par une déréglementation plutôt que par une austérité budgétaire et monétaire.

Il n'est donc pas surprenant qu'il ait fallu quatre ans à la politique de M. Barre pour réaliser ce que le programme de M. Delors a pu réaliser en deux ans ou moins. Il est difficile de comparer les résultats des deux programmes parce que la deuxième crise du pétrole a relancé l'inflation pendant les deux dernières années du gouvernement Barre, tandis que la récession internationale qui a suivi a exercé une pression à la baisse sur les prix pendant tout le mandat de M. Delors comme ministre des Finances. Une simple comparaison des taux d'inflation porterait donc à confusion. Toutefois, le taux d'augmentation des salaires réels offre une mesure de l'efficacité de deux programmes qui est moins sujette à distorsion. Dès le départ, l'un des objectifs principaux de la politique de M. Barre était de freiner la progression des salaires réels; cet objectif est devenu celui de M. Delors après que les priorités macro-économiques du gouvernement socialiste furent renversées en juin 1982.

Le tableau 12-1 présente des données sur les taux annuels d'augmentation des salaires horaires moyens du secteur privé et des prix à la consommation pour des périodes choisies entre 1976 et 1984. Après avoir été victime d'une augmentation dramatique du taux annuel d'augmentation des salaires réels de 2,7 % en 1981 à une moyenne de 7 % au cours de la première moitié de 1982, M. Delors a imposé des contrôles rigoureux qui ont ramené ce taux à 1,4 % au cours de la deuxième moitié de 1982. Le taux est resté faible en 1983 et il a semblé négatif au début de 1984.

Au moment de l'adoption du programme de M. Barre, l'augmentation des salaires réels avait enregistré une accélération pendant plusieurs trimestres. Sous l'influence de ce programme, ce rythme d'augmentation s'est graduellement ralenti, passant de 5,5 % au cours du dernier trimestre ayant précédé l'implantation du programme à 1 % en moyenne en 1980. La réduction du taux d'augmentation des salaires réels a été plus rapide et plus importante sous M. Delors que sous M. Barre. Le recours plus marqué de M. Delors aux mécanismes de contrôle des prix a manifestement contribué à ce résultat, et il peut aussi avoir limité la compétitivité et décourager toute initiative d'entreprise.

Leçons à tirer de l'expérience française

La France est le seul pays des grandes démocraties industrialisées dont l'économie a presque continuellement été soumise à une forme quelconque de surveillance centralisée des prix depuis la Seconde Guerre mondiale. L'expérience enseigne que les contrôles sont une arme à deux tranchants. D'une part, un raffermissement des règlements peut accélérer la désinflation s'il s'accompagne des politiques macro-économiques appropriées. C'est là la leçon tirée de 1958, 1964 et, dans une certaine mesure, de 1982–1983. Cette condition est importante. La deuxième leçon à tirer de l'expérience de 1982, c'est que les contrôles qui facilitent le report des restrictions budgétaires nécessaires causent plus de tort que de bien, particulièrement dans la foulée d'une dévaluation.

D'autre part, en voulant soumettre une économie à la réglementation de toute fixation de prix dans le secteur privé, on alourdit tout le processus par des inefficacités et des « éléments de stagflation ». On peut obtenir des résultats similaires, bien que plus lentement, en se fiant aux forces du marché et en faisant preuve de rigueur budgétaire et monétaire en temps opportun.

Notes

Cet exposé a été présenté dans le cadre du symposium intitulé « Enseignements des expériences macro-économiques récentes de l'Europe et de l'Australie » organisé par la section de recherche macro-économique de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, à Ottawa, les 8 et 9 juin 1984.

1. Cette faiblesse tient tout de même, bien qu'en France, les syndicats représentent en gros 20 % des travailleurs, comme c'est le cas aux États-Unis.
2. Le taux d'inflation s'est avéré plus faible pendant la période du gel. On ne saurait mesurer le succès du programme en se servant de ces résultats artificiels, mais en évaluant plutôt le niveau de réduction soutenue obtenu plus tard.
3. Voir l'ouvrage intitulé « The Transmission of International Disturbances to the French and German Economies, 1972–1980 », dans *Stabilization Policy in France and Germany: A Comparative Analysis*, édité par G. de Menil et U. Westphal, Amsterdam, North Holland, 1985. Au tableau 10, les auteurs comparent l'évolution du niveau des prix dans les deux pays lors de la récession mondiale du début des années 1970. Ils constatent que dès 1978, les prix à la consommation étaient de 0,9 % plus hauts en France et 2,9 % plus bas en Allemagne.
4. L'annonce du programme Barre en septembre 1976 s'est accompagnée d'un gel temporaire des prix de trois mois destiné à casser les prévisions inflationnistes. (La réduction de l'augmentation des prix fut plutôt modérée comme l'ont montré les statistiques avec un certain retard.) Le gel n'a pas été suivi d'une période prolongée de surveillance des prix. Finalement, deux ans plus tard, la décision de démanteler le programme de contrôle des prix a eu un impact plus important que le gel décrété à l'origine.



Réflexions sur la politique du revenu d'un point de vue suédois

ULF JAKOBSSON

Cette note sur la politique du revenu a été préparée comme documentation pour un panel de discussion. Il ne s'agit donc pas d'une étude systématique de tous les sujets abordés. Je voudrais plutôt reprendre quelques aspects qui se sont avérés particulièrement pertinents pour l'évolution des salaires en Suède au cours des dernières décennies.

L'expérience suédoise peut présenter quelques éléments intéressants. Premièrement, le succès relatif du modèle suédois de consensus des années 1950 et 1960 s'est acquis une réputation internationale, parce qu'il s'agissait d'un bon exemple de technique sociale. Il serait donc intéressant d'essayer de montrer en quoi ce modèle s'est avéré moins efficace et s'est même détérioré pendant les années 1970. Plusieurs caractéristiques de l'expérience suédoise sont communes à plusieurs petites économies européennes. Même s'il existe aussi des différences importantes, la Suède pourrait peut-être constituer une étude de cas à partir de laquelle on pourrait faire des généralisations. L'auteur fait des comparaisons ou des références à d'autres pays.

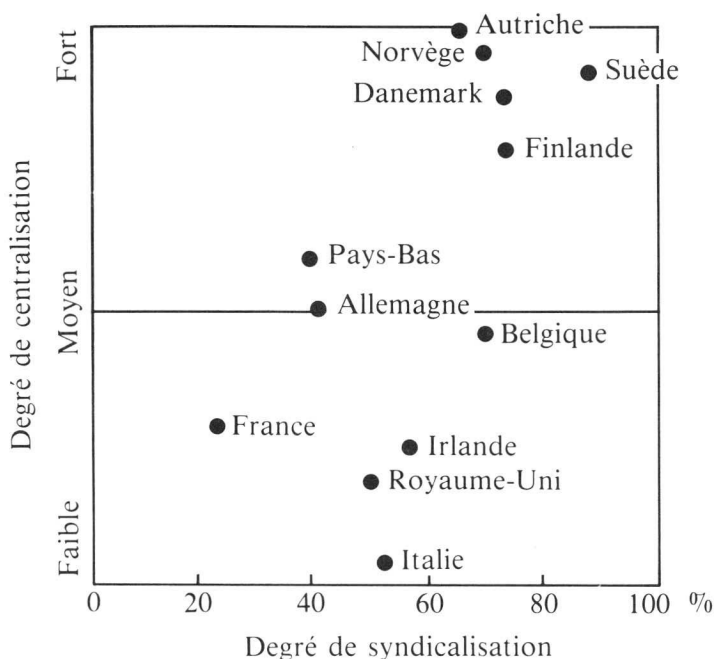
Syndicats puissants et négociation centralisée

La description des expériences suédoises en matière de politique du revenu pourrait être très brève. Officiellement, la Suède n'a pas eu de politique statutaire du revenu. Les partenaires sociaux ont porté l'entière responsabilité du processus de négociation des salaires. Pour sa part, le gouvernement a tenté de diverses façons d'influer sur le résultat des accords. Il ne faut pas non plus négliger le rôle du gouvernement comme gros employeur.

Puisque les gouvernements tentent d'influer sur l'évolution des salaires dans presque tous les pays et que cette influence prend rarement la forme d'une politique officielle du revenu, le rôle direct du gouvernement dans la négociation collective ne semble pas différé d'un pays à l'autre. Ce qui importe davantage, c'est le niveau de syndicalisation et de centralisation du processus de négociation. Or la Suède se distingue justement par ces deux aspects bien marqués (Faxén, 1982).

La figure 13-1 donne la position des différents pays européens quant à la syndicalisation et à la centralisation. On trouve en abscisse les niveaux connus de syndicalisation et en ordonnée une évaluation subjective de la centralisation des négociations salariales. Cette évaluation est basée sur une centralisation réelle des fédérations d'employeurs et de syndicats, sur l'ampleur des pouvoirs de chacun de ces organismes et sur l'influence du gouvernement et/ou des institutions tripartites centralisées. Comme on peut le voir, la Suède se situe dans le coin nord-est

FIGURE 13-1 Centralisation et syndicalisation dans douze pays européens



Source : Tiré de C.A. Blyth, « The Interaction Between Collective Bargaining and Government Policies in Selected Member Countries », dans OCDE, *Collective Bargaining and Government Policies*, Paris, OCDE, 1978.

du graphique. Le Canada et les États-Unis ne sont pas inclus, mais on les retrouverait dans le coin sud-ouest. En conséquence, les gouvernements des États-Unis et du Canada fonctionnent de façon passablement différente des gouvernements de l'Europe du Nord dans leurs efforts pour influencer sur le taux de croissance des salaires.

Certains des pays qui se placent dans la partie supérieure du graphique ont eu recours à une politique de revenus plus ou moins fréquemment. Les Pays-Bas et la Finlande utilisent régulièrement une politique du revenu, tandis que la Norvège et le Danemark n'y ont eu recours qu'occasionnellement pendant les années 1970. Il est intéressant de se demander si la position d'un pays sur le graphique est fortement liée à d'autres variables économiques comme le taux d'inflation, de chômage et de partage des profits. En ce qui a trait au partage des profits, il n'y a pas d'écart important entre les pays à forts taux de syndicalisation et les autres. D'ailleurs, les pays à forts taux de syndicalisation et fortement centralisés ont connu une baisse beaucoup plus importante des profits après la première crise pétrolière. Au cours des trois dernières décennies, le partage des profits bruts en Suède a été plus bas que dans la plupart des pays de l'OCDE. Au cours des années 1970, la part des profits, en Suède, a diminué beaucoup plus rapidement que dans tous les autres pays de l'OCDE, à l'exception peut-être de la Norvège (Faxén, 1982).

Le tableau 13-1 donne des indicateurs du rendement économique pour des pays à structure de négociation centralisée et décentralisée (Calmfors, 1984). En moyenne, les pays à structure de négociation centralisée semblent s'être tirés d'affaire un peu mieux que les pays à structure décentralisée. Il faut cependant noter que plusieurs facteurs différents peuvent affecter le rendement économique d'un pays, et qu'il y a des écarts importants entre les deux groupes de pays. Nous devrions donc faire preuve de prudence extrême en tirant des conclusions du tableau 13-1. Le chômage semble être un secteur où il a une différence évidente, du moins pour la période en cause. Le taux de chômage est nettement inférieur dans les pays à structure de négociation centralisée.

La progression des emplois dans le secteur public a été beaucoup plus rapide dans les pays à forts taux de syndicalisation et à négociation centralisée. Le tableau 13-2 illustre cette tendance pour les mêmes groupes de pays que ceux du tableau 13-1. Ces chiffres semblent refléter une tendance généralisée dans les pays à forts taux de syndicalisation à conserver le niveau de l'emploi en élargissant le secteur de la fonction publique. La plupart de ces pays ont accumulé d'importants déficits du secteur public dans les années 1970, particulièrement dans le cas des pays nordiques.

Le glissement des salaires, élément important de la négociation collective, est beaucoup plus prononcé dans les systèmes centralisés que décentralisés. Cela tient en partie aux diverses définitions de glissement

TABLEAU 13-1 Indicateurs de rendement pour les divers pays

	P ₁	P ₂	Y ₁	Y ₂	CA ₁	CA ₂	U ₁	U ₂
Pays à négociation centralisée								
Autriche	4,4	5,9	5,2	2,3	-0,1	-1,1	1,7	2,3
Danemark	6,3	10,5	4,4	1,7	-2,1	-3,4	1,1 ^a	6,9
Finlande	6,3	11,6	5,1	2,7	-1,6	-2,3	2,2	4,9
Allemagne	3,5	4,7	4,5	1,5	0,8	0,4	0,8	4,1
Pays-Bas	5,9	6,5	5,4	2,8	0,3	1,4	1,2	6,2
Norvège	5,5	9,6	4,3	3,5	-1,4	-3,5	1,6	2,0
Suède	5,1	10,1	3,8	1,5	0,2	-1,9	1,9	2,2
Moyenne	5,3	8,4	4,7	2,3	-0,6	-1,5	1,5	4,1
Pays à négociation décentralisée								
Belgique	4,2	8,0	5,0	1,6	1,4	-2,0	2,2	8,6
Canada	3,9	9,4	5,7	2,3	-0,7	-1,5	4,9 ^b	8,1
France	4,7	11,1	5,4	2,2	0,0	-1,1	2,4 ^b	5,7
Italie	4,6	16,8	4,9	1,7	1,9	-0,7	5,7 ^b	7,4
Japon	6,0	7,6	9,6	3,5	1,0	0,4	1,2	2,1
Royaume- Uni	5,6	13,5	3,2	0,9	-0,1	-0,2	2,9	7,4
États-Unis	3,8	8,4	4,0	1,9	0,3	-0,1	4,5	7,3
Moyenne	4,7	10,7	5,4	2,0	0,5	-0,7	3,4	6,7

Sources : Organisation de coopération et de développement économiques, Statistiques financières internationales; Statistiques sur la main-d'oeuvre; Principaux indicateurs économiques; Comptes publics des pays membres de l'OCDE; Perspectives économiques de l'OCDE, décembre 1983; Sondage économique du Danemark fait par l'OCDE, Paris, mai 1983.

Notes : L'indice 1 fait référence à la période 1964-1973 et l'indice 2, à la période 1974-1983.

a 1965-1973.

b 1966-1973.

P : Taux de variation annuelle moyen de l'indice des prix à la consommation.

Y : Taux de variation annuelle moyen du PIB.

CA : Comptes courants en pourcentage du PIB.

U : Chômage exprimé en pourcentage de la main-d'oeuvre.

TABLEAU 13-2 Augmentation annuelle moyenne de la part des emplois du secteur public par rapport au nombre total d'emplois

	1966-1973	1974-1976	1977-1981
Moyenne pour les pays à négociation centralisée	0,5	0,4	0,5
Moyenne pour les pays à négociation décentralisée	0,3	0,3	0,1
Suède	1,0	0,6	0,7

des salaires. Il y a peut-être une autre raison plus importante à cela : la nature plus uniforme des salaires négociés à l'échelle nationale, combinée parfois à des éléments de solidarité de la politique salariale dictée par des considérations égalitaires de répartition du revenu. Cela conduit

TABLEAU 13-3 Coûts des salaires pour les travailleurs industriels en Suède

Année	Salaires négociés	Glissement des salaires	Impôts sur salaire et sécurité sociale		Coûts horaires des salaires
			Imposés	Négociés	
1970	4,5	7,1	0,7	0,0	12,4
1971	6,3	4,2	1,2	0,0	11,8
1972	7,5	4,3	0,2	0,3	12,4
1973	4,1	4,0	1,8	1,3	11,5
1974	5,0	6,8	3,7	1,4	17,5
1975	10,5	7,5	3,6	0,1	22,4
1976	7,9	5,4	3,1	0,0	16,8
1977	3,7	3,5	2,9	0,5	10,8
1978	4,8	3,2	-0,8	0,1	7,2
1979	4,4	3,8	0,2	0,2	8,7
1980	6,1	3,2	0,8	0,0	10,2
1981	5,9	4,2	0,4	0,1	10,7
1982	4,1	3,5	0,1	0,1	7,8
1983	3,8	2,9	2,3	0,1	9,3
1984	5,7	3,0	-0,1	0,1	8,7
Moyenne annuelle	5,6	4,5	1,4	0,3	12,0

Sources : SCB et SAF.

inévitablement à des ententes compensatoires au niveau de l'usine. Mais il faut noter que ces négociations compensatoires subissent l'influence du marché du travail. Ainsi, l'analyse du glissement des salaires en Suède, par exemple (Schager, 1980), permet de conclure qu'un écart important dans le résultat d'une négociation salariale au niveau central est compensé par un glissement des salaires après environ trois ans. Cela indique qu'il y a des limites importantes au pouvoir centralisé de négociation des salaires pour déterminer le niveau des salaires et la structure salariale. Le tableau 13-3 illustre cette situation pour la Suède et fait état d'une augmentation du coût des salaires pour les travailleurs de l'industrie après 1970. On constate que les augmentations de salaires négociées ne représentent que la moitié de l'augmentation totale.

Les pays à structure de négociation centralisée diffèrent en outre des autres pays en ce qui a trait à la fréquence des conflits ouverts. Cela ressort nettement du tableau 13-4 où l'on voit que le nombre moyen de jours de travail perdus à cause de conflits de travail est beaucoup plus faible dans les pays à structure salariale centralisée que dans les autres pays. Toutefois, l'interprétation n'est pas évidente. On pourrait en conclure tout naturellement que le système de négociation centralisée favorise un climat de consensus, mais le contraire peut être également vrai, c'est-à-dire qu'un climat de consensus général crée une situation où la négociation salariale centralisée devient naturelle.

TABLEAU 13-4 Augmentation de salaires négociés alors que le secteur public et le secteur privé menaient au chapitre des salaires, 1970-1984 (augmentations annuelles moyennes)

Secteur dominant ^a pour les salaires	Nombre d'années	Augmentation annuelle moyenne des salaires négociés ^b	
		Travailleurs industriels	Employés du secteur public
Secteur public	7	7,0	9,4
Secteur privé	7	4,8	7,7
Ensemble de la période	14	5,9	8,6

Notes : a Un secteur est dominant pour les salaires s'il est le premier à conclure une entente.

b Pour obtenir l'ensemble des augmentations de salaire, il a fallu inclure le glissement des salaires.

Influence du gouvernement sur la formation des salaires

Pour les pays où les syndicats sont forts, et où il existe une structure centralisée de négociation des salaires, le comportement des syndicats passe souvent pour avoir une importance centrale dans le résultat d'une politique économique. Puisque les syndicats et les règlements salariaux ont une portée nationale, le comportement des syndicats a des conséquences macro-économiques directes. C'est pourquoi le milieu dans lequel le gouvernement poursuit sa politique économique diffère passablement de l'économie d'un marché atomistique où les gouvernements s'en tiennent rigoureusement à leurs politiques fiscale et monétaire. Les textes récents décrivent la situation comme un jeu entre le gouvernement et les organisations du travail.

Il serait utile d'examiner l'expérience suédoise dans cette perspective. Sur le plan analytique, la situation diffère selon qu'il y a consensus ou non entre le gouvernement et les syndicats. Ce n'est qu'en cas de non-consensus que le gouvernement rationnel devrait user de son influence pour maintenir le niveau des salaires. S'il y avait accord complet entre les syndicats et le gouvernement, il ne serait pas tout à fait exact de parler d'un jeu.

Avec le recul du temps, les années 1950 et 1960 nous apparaissent comme une période de consensus entre les syndicats des cols bleus, les organisations du travail et le gouvernement. On peut prétendre qu'il y avait une grande coordination entre la politique des salaires des organisations du travail et la politique économique générale du gouvernement. Le taux de change fixe donnait de bons résultats pendant cette période et servait de norme pour les augmentations de prix et des salaires. En principe, les syndicats acceptaient cette norme. Cette période fut aussi

une période de bon rendement de l'économie suédoise. Sur le plan théorique toutefois, rien n'excluait la formation d'un consensus vis-à-vis d'une mauvaise politique économique.

Depuis le début des années 1970, il n'y a pas de consensus efficace en Suède. Il en va de même pour les autres économies à négociation centralisée, à l'exclusion peut-être de l'Autriche. Il est donc naturel d'analyser la situation qui prévalait avant 1970 dans le cas des économies à forte syndicalisation, puisque les syndicats et le gouvernement y ont des objectifs macro-économiques différents. Les syndiqués étant également des électeurs, cela ne s'implifie pas la situation du point de vue analytique. Il n'existe pas d'analyse théorique de la façon dont les objectifs gouvernementaux et syndicaux se développent dans une démocratie politique où les syndicats sont forts, ni pourquoi les objectifs tendent à différer.

En général, on peut invoquer les explications suivantes pour justifier les différences entre les objectifs du gouvernement et ceux des syndicats. Chaque explication n'exclut pas nécessaire les autres.

- Le gouvernement représente une coalition de membres non syndiqués, de travailleurs non salariés dont le point de vue diffère du point de vue officiel du syndicat. Il s'agit d'une situation bien nette, mais fortement polarisée.
- Les chefs syndicaux ne représentent pas l'opinion majoritaire des membres du syndicat. En conséquence, une majorité de syndiqués pourraient voter pour un gouvernement qui poursuit une politique qui va à l'encontre des objectifs du syndicat.
- Les syndicats sont fractionnés. Les objectifs principaux des syndicats et de leurs membres sont donc de maintenir ou d'améliorer leur situation relative par rapport aux autres salariés.

Dans ce dernier cas, il serait assez logique que des gens, agissant comme des syndiqués, exigent de fortes augmentations de salaires pour leur propre groupe et, agissant comme électeurs, appuient un gouvernement dont la politique économique consiste à restreindre l'augmentation de salaires.

Ce dernier scénario pourrait être une description réaliste de la situation actuelle en Suède. Dans les années 1950 et 1960, le syndicat des cols bleus dominait entièrement du côté des syndicats. Pendant les années 1970, d'autres syndicats ont pris de l'importance, particulièrement ceux des cols blancs du secteur privé et des gouvernements central et locaux, chacun étant représenté par un organisme de négociation distinct. La croissance du secteur public, comme employeur, a également renforcé le rôle de la section du secteur public au sein du syndicat LO, syndicat qui a joué un rôle indépendant au sein des négociations. En fin de compte, on aboutit à un syndicat fort et à une série de syndicats fractionnés. Alors que l'organisation du travail en était une « englobante », selon l'expres-

sion de Mancur Olson, dans les années 1950 et 1960, il n'existe assurément pas de syndicat « englobant » à l'heure actuelle.

Dans les années 1970, la Suède a éprouvé une grave crise des coûts. Dans la perspective de la théorie d'un jeu entre le gouvernement et les syndicats, on pourrait dire qu'il s'agit là du résultat d'une exploitation par les syndicats de la position keynésienne extrême adoptée par le gouvernement à cette époque. On peut aussi prétendre que la situation découle d'un consensus entre syndicats et gouvernement qui se sont lancés dans une politique économique qui s'est par la suite avérée désastreuse. Il y a probablement du vrai dans chacune des deux explications. Comme on peut le constater en consultant le tableau 13-3, le gouvernement lui-même a contribué à la crise des coûts en procédant à des augmentations rapides des impôts sur les salaires. La politique économique traversait également une période d'expansion extrême qui a contribué à un glissement rapide des salaires. Autre détail important, le gouvernement, en tant qu'employeur, a pris l'initiative de signer des ententes salariales de haut niveau alors même que l'augmentation des coûts était à son plus fort.

Le taux d'inflation était élevé pendant toutes ces années. Puisque la grille d'imposition progressive n'était pas indexée, les ajustements devaient être faits chaque année. Le gouvernement a incorporé ces ajustements à sa politique envers les syndicats, de sorte que les ajustements apportés à la grille fiscale étaient destinés à plaire aux syndicats des cols bleus. C'est ainsi que la progression fiscale a commencé à s'accroître dans les années 1970. Les ajustements fiscaux devaient entraîner une restriction des salaires chez les salariés. Avec le recul du temps, il est évident que ces ajustements ne faisaient que contribuer à une politique fiscale encore plus expansionniste et à une progression rapide de l'impôt sur le revenu.

Le rôle crucial de l'emploi dans le secteur public

Le rôle de l'emploi, dans le secteur public en particulier, a donné une certaine crédibilité à l'hypothèse voulant qu'il y ait un consensus entre le gouvernement et les syndicats. Tant les syndicats que le gouvernement social démocrate de l'époque souhaitaient une croissance rapide de l'emploi dans le secteur public. Le gouvernement s'était de plus engagé à maintenir une politique de plein emploi. Lorsque les salaires réels ont augmenté dans le secteur privé, il en a résulté une diminution de l'emploi dans ce secteur. Afin de maintenir le plein emploi, il a fallu élargir le nombre d'emplois dans le secteur public, ou le nombre d'emplois financés par le secteur public. L'augmentation rapide des coûts pendant les années 1970 a servi à élargir l'emploi dans le secteur public comme le souhaitaient les syndicats et le gouvernement.

Avec l'augmentation rapide du nombre d'emplois dans le secteur public dans les années 1970, la négociation salariale a pris de plus en plus d'importance dans ce secteur pour la formation de l'ensemble des salaires. En ce qui a trait à la structure des salaires, le gouvernement, en sa qualité d'employeur, a cherché à établir une structure égalitaire dans le secteur public. Cette politique a eu des répercussions sur la structure salariale du secteur privé. La politique salariale du gouvernement s'est avérée un appui important en vue d'une politique salariale solidariste, fortement égalitaire, recherchée par le syndicat des cols bleus.

Quant au niveau des salaires, le gouvernement a souvent pris l'initiative, après 1970, en concluant des ententes avantageuses avec les syndicats du secteur public. Ces contrats ont eu pour effet d'accroître les niveaux de salaire dans le secteur privé également. Cela est illustré au tableau 13-4 qui indique les augmentations de salaire négociées pour l'ensemble du marché du travail quand les secteurs public et privé ont été respectivement les meneurs en terme de salaires. Le tableau montre également que, pendant les années où le secteur public a agi comme chef de file en matière de salaires, le résultat des négociations a toujours été plus intéressant, tant pour les ouvriers des industries que pour les employés du secteur public. Le secteur public a donc contribué à relever le niveau général des augmentations de salaires négociées. L'ensemble des salaires englobe également le glissement des salaires qui est plus prononcé pour les travailleurs de l'industrie que pour les employés du secteur public. En conséquence, la situation relative des salaires des travailleurs de l'industrie ne s'est pas dégradée comme semble l'indiquer le tableau 13-4.

Un régime de dévaluation

L'effet de la détérioration rapide de la situation des coûts sur les augmentations rapides du salaire réel a toutefois entraîné un grave problème de la balance commerciale. C'est ainsi que l'on a procédé à une série de dévaluations en 1976 et en 1977. Après les dévaluations, les augmentations des coûts des salaires ont continué d'être élevées. Pendant cette période, le gouvernement et les syndicats avaient manifestement des objectifs conflictuels. L'exemple le plus frappant, c'est le conflit de 1980 auquel ont été mêlés les secteurs privé et public. Au départ, le gouvernement a pris une position dure, en tant qu'employeur, tout en essayant de jouer d'un chantage fiscal pour rendre les syndicats plus dociles. À la fin, les employeurs des deux côtés ont dû céder, ce qui c'est traduit par des augmentations de salaires trop élevées de l'ordre de 10 %.

En 1981, on procédait à une autre dévaluation de 10 % et en 1982, de 16 %. Il semble donc que la Suède soit passée d'une politique d'économie à régime fiscal keynésien à un régime de dévaluation. Le gouverne-

ment est toujours responsable de l'emploi, alors que les syndicats sont responsables du taux d'inflation. Désormais, on ne peut plus atteindre l'objectif d'emploi en accroissant le secteur public, parce que les problèmes financiers interdisent cette stratégie. Le gouvernement cherche plutôt à faire des dévaluations afin que le taux de salaire réel soit plus conforme avec un accroissement de l'emploi dans le secteur privé.

Pour amener les syndicats à restreindre leurs exigences salariales, le gouvernement se sert toujours de mesures de chantage fiscales. Toutefois, ce rapport des forces semble s'inverser, les syndicats exigeant certaines mesures politiques du gouvernement pour cantonner leurs demandes salariales demeurent dans des limites raisonnables. Jusqu'à maintenant, les augmentations des salaires et des coûts sont demeurées à la hausse (8 à 10 % par année).

Remarques en guise de conclusion

Depuis 1970, les augmentations des coûts et des salaires en Suède ont affiché un caractère inflationnaire et se sont avérées déstabilisantes. Il n'est pas sûr que l'on puisse expliquer cette situation par le seul comportement des syndicats ou par les politiques inflationnaires. D'autres économies à forte présence syndicale et à négociation centralisée sont parvenues à des taux d'inflation beaucoup plus bas que la Suède. Les

TABLEAU 13-5 Jours de travail perdus par suite de conflits de travail dans le secteur industriel (moyennes annuelles par 1 000 employés)

	1961-1979	1961-1970	1971-1979
France	253	280	223
Allemagne	32	15	50
Italie	1 285	1 237	1 338
Royaume-Uni	385	191	580
Autriche	30	48	10
Belgique	187	133	246
Danemark	227	177	283
Finlande	410	178	668
Pays-Bas	26	14	40
Norvège	62	77	46
Suède	33	21	47
Suisse	2	1	2
Moyenne pour six pays à formation centralisée des salaires	131	86	182
Moyenne des autres pays	357	309	407

Source : Estimations non publiées de la Confédération des employeurs de la Suède basées sur les données de l'Organisation internationale du travail, de l'OCDE et de la CEE.

politiques économiques de la Suède ont été expansionnistes et inflationnaires. Même si l'on n'a pas eu recours à des politiques officielles de revenus, le gouvernement a, de plusieurs façons, influé sur la formation des salaires. Quelles qu'aient pu être ses intentions, les résultats ne sont guère encourageants (tableau 13-5). À titre d'employeur, le gouvernement semble avoir contribué à une augmentation supplémentaire des coûts des salaires.

De façon générale, les mesures prises par le gouvernement illustrent la faiblesse de sa position en face des syndicats depuis 1970. Rien ne dit que le gouvernement devrait s'efforcer de faire preuve de plus d'autorité, en tant qu'administrateur d'une politique statutaire des revenus. On peut retenir de l'expérience suédoise des années 1970 que, plus l'écart est grand entre le gouvernement et la formation directe des salaires, meilleurs sont les résultats.

Note

Cet exposé a été présenté dans le cadre du symposium intitulé « Enseignements des expériences macro-économiques récentes de l'Europe et de l'Australie », organisé par la section de recherche macro-économique de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, à Ottawa, les 8 et 9 juin 1984.

Bibliographie

- Calmfors, L., « The Roles of Stabilization Policy and Wage Setting for the Achievement of Macroeconomic Targets », 1984, polycopié.
- Faxén, K.O., « Incomes Policy and Centralized Wage Formation » dans A. Boltho (édit.), *In the European Economy: Growth and Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 1982.
- Schager, N.H., « The Duration of Vacancies as a Measure of the State of Demand in the Labour Market: The Swedish Wage Drift Reconsidered » dans G. Eliasson, B. Holmlun et F.P. Stafford (édit.), *Studies in Labour Market Behaviour: Sweden and the United States*, Industrial Institute for Economic and Social Research, rapports de conférence, 1980.



Résumé des documents de travail portant sur le rôle de la politique de revenus dans une stratégie macro-économique

JOHN MCCALLUM

Voici quelques notes brèves sur la discussion qui a suivi l'exposé des conférenciers venus de France, d'Autriche et de Suède.

M. John McCallum a laissé entendre que le Canada avait eu du succès avec son programme de lutte contre l'inflation, non seulement parce qu'il a réussi à réduire les coûts du chômage pour limiter l'inflation (d'un point de vue conventionnel), mais également parce que les salaires réels n'ont pas progressé plus rapidement que ne le justifiait la productivité. Ce dernier élément se rattache bien aux discussions précédentes qui ont porté sur la rigidité des salaires réels européens et ont aidé à expliquer pourquoi le Canada n'avait pas souffert d'un problème similaire.

M. Brian Scarfe a avancé que les succès autrichiens sont peut-être grandement attribuables à la forte croissance du revenu réel résultant d'une convergence technologique avec les États-Unis. Maintenant que les fondements de cette croissance rapide disparaissent, il s'est demandé s'il ne deviendrait pas de plus en plus difficile d'appliquer une politique de revenus efficace.

M. Chris Allsopp a parlé de l'expérience du Royaume-Uni avec la politique de revenus, notant que (i) l'échec apparent de ces politiques dans le passé a pu être attribuable à des objectifs gouvernementaux trop ambitieux en ce qui concerne le niveau de l'activité économique à atteindre et (ii) que les problèmes à long terme ont pu découler des concessions faites par les gouvernements aux syndicats pour obtenir leur collaboration à court terme dans l'application de la politique de revenus.

M. John Crow s'est demandé si la politique suédoise, reposant sur des dévaluations successives, donnerait éventuellement un ajustement durable du revenu réel. M. Ulf Jakobsson a répondu que le « jury n'avait

toujours pas rendu sa décision » dans cette affaire. M. Crow a, de plus, demandé si l'opinion exprimée par M. John McCallum concernant le rapport entre le Conseil de lutte contre l'inflation et les salaires réels ne s'écartait pas un peu du point de vue conventionnel selon lequel le rôle du Conseil est de réduire l'inflation des salaires nominaux. M. McCallum a répondu que, selon lui, le conseil jouait ces deux rôles, bien que l'effet sur les salaires réels n'était peut-être pas prévu.

M. Craig Riddell a précisé que les structures centralisées de négociation des salaires en Autriche et en Suède ne pourraient se matérialiser au Canada, à moins de changements majeurs dans nos institutions. Il s'est demandé si l'on pourrait obtenir des effets similaires au Canada en adoptant une meilleure synchronisation des contrats de travail tout en maintenant notre niveau traditionnel de décentralisation. Il a aussi fait quelques observations sur la possibilité d'accords de partage des profits et sur la possibilité que les structures institutionnelles souhaitables du marché du travail puissent dépendre de l'importance relative des variations de l'offre et de la demande futures.

Après avoir pris note des succès relatifs apparents de la politique de revenus de M. Delors dans les années 1980, M. George de Menil a laissé entendre que ce succès entraînerait des coûts à plus long terme pour les politiques de revenus. Selon lui, ces coûts sont importants, particulièrement face à la rigidité cyclique des niveaux des prix en France par rapport à ce qui se produit en Allemagne.

Finalement, M. Clarence Barber a fait observer que la politique agricole de la CEE a pu contribuer à une atténuation de l'amplitude des fluctuations des prix des aliments en Europe par rapport au Canada. M. Georges de Menil a fait état des prix élevés qui découlent de cette politique.



**Réponse macro-économique aux chocs
imputables aux taux de change réels
et aux exportations**



Conséquences économiques pour le Royaume-Uni du pétrole de la Mer du Nord

C.J. ALLSOPP

L'exploitation de gisements pétroliers et gaziers du Royaume-Uni, sur la plateforme continentale, a été perçue comme l'un des événements les plus importants au plan économique. On a même parlé d'abondance de la Mer du Nord. Au début des années 1970, la production pétrolière du Royaume-Uni était à peu près nulle, même si la production gazière prenait de plus en plus d'importance. La première découverte d'importance (Forties) a été faite en 1970 et les autres ont suivi peu après. Dès 1976, on connaissait la taille des réserves. À partir du milieu des années 1970, la production pétrolière s'est accrue rapidement et le Royaume-Uni est devenu à peu près autosuffisant en 1980. La production a continué de s'accroître en Mer du Nord et le Royaume-Uni est maintenant un exportateur net relativement important avec 40 à 50 millions de tonnes sur une production totale d'environ 120 millions de tonnes. À l'heure actuelle, la production est presque à son maximum et, malgré que les estimations varient grandement, on prévoit qu'elle diminuera à, mettons, 90 à 100 millions de tonnes d'ici 1990. À plus long terme, les estimations et les prévisions varient considérablement, certaines faisant état d'une production à peu près nulle d'ici l'an 2020, d'autres d'une autosuffisance continue.

La découverte de pétrole et l'accroissement de la production ont coïncidé avec une évolution majeure des prix mondiaux du pétrole en 1973-1974 et 1979-1980, événement qui complique sensiblement toute évaluation de ces conséquences économiques. Le Royaume-Uni est entré dans la première crise pétrolière comme importateur de pétrole, mais connaissant des possibilités de production éventuelles, et il a abordé la seconde crise comme producteur autosuffisant. L'un des paradoxes apparents, c'est que la réaction de l'économie a été assez

TABLEAU 14-1 Production de pétrole et de gaz naturel

	Pétrole de la Mer du Nord				Gaz naturel		Total du pétrole et du gaz			
	Production (en million de tonnes)	Prix (\$ par baril)	Prix (£ par tonne)	Valeur de la production pétrole (£md)	Production (millions de d'équivalent en pétrole)	Valeur de la production de gaz (£md)	Valeur de la production		Effet sur	
							Nominal	Prix 1980	Prix 1980 (£md)	% du PIB
1977	38	14,2	61	2,3	35	2,1	4,5	6,7	1,7	0,9
1978	53	13,9	54	2,9	33	1,8	4,7	6,3	1,7	0,9
1979	78	20,1	71	5,5	34	2,4	8,0	9,5	3,2	1,6
1980	79	34,6	112	8,8	32	3,6	12,4	12,4	5,1	2,6
1981	90	34,8	129	11,6	32	4,1	15,7	14,3	7,8	4,0
1982	103	33,2	142	14,7	33	4,7	19,4	16,5	8,8	4,4
1983	114	30,0	149	17,0	34	5,1	22,1	17,9	9,5	4,6
1984	114	29,9	145	16,5	35	5,1	21,6	16,4	8,0	3,8
1985	118	31,0	145	17,1	36	5,2	22,4	16,1	7,6	3,6
1986	115	33,0	155	17,8	37	5,7	23,5	15,9	7,4	3,5
1987	110	36,0	169	18,6	37	6,2	24,8	15,8	7,2	3,3
1988	108	40,0	188	20,3	37	6,9	27,2	16,4	7,6	3,4
1989	104	42,0	197	20,5	37	7,3	27,8	15,8	6,8	3,1
1990	99	44,0	206	20,4	37	7,6	28,1	15,0	6,0	2,6

similaire dans les deux cas; et cela exige certaines explications. On constate aussi que le taux de change réel du Royaume-Uni a grimpé très fortement avec la mise en route de la production et avec les fortes augmentations des prix. Il faut sérieusement se demander si cela est attribuable au pétrole, aux politiques adoptées ou à une combinaison de ces deux éléments.

Il faut aussi se demander si la production pétrolière en Mer du Nord justifie, ou rend inévitables, des changements structurels au Royaume-Uni. Ce débat, qui a pris une grande importance au plan politique, a été lancé par Forsyth et Kay (1980) qui ont fait appel à un type d'analyse utilisé par Rogert Gregory pour étudier les effets du développement des ressources en Australie. Ils ont maintenu, qu'avec l'accroissement démesuré de la production de biens commerciaux entraîné par le pétrole de la Mer du Nord, d'autres secteurs des biens commerciaux, comme la fabrication, devraient avoir recours à la sous-traitance (leurs calculs laissaient entendre une diminution de 9 % dans le secteur de la fabrication). Tout cela serait causé par une augmentation du taux de change qui aurait également des effets bénéfiques sur les termes des échanges. Quant au gouverneur de la Banque d'Angleterre (Banque d'Angleterre, 1980), il a mis en doute la pertinence de leur argumentation au Royaume-Uni.

De façon générale, le pétrole de la Mer du Nord affecte le Royaume-Uni de trois façons principales : il touche le PIB, la balance des paiements et les finances du secteur public. L'ensemble de ces effets peut influencer largement sur la politique, et sur le taux de change, sur l'inflation et sur l'activité réelle et sur l'emploi, découlant des politiques suivies. L'une des principales difficultés, c'est que l'autosuffisance a coïncidé avec des politiques fermes de lutte contre l'inflation et avec une stratégie financière à moyen terme. C'est pourquoi on ne peut aborder la question pétrolière isolément. Néanmoins, ce document porte surtout sur les effets du pétrole en tant que tels : il est impossible de dire comment la politique aurait été modifiée sans tenir compte de cet élément.

Conséquences quantitatives du pétrole de la Mer du Nord

Le tableau 14-1 donne les faits saillants. Du point de vue du PIB, les effets du pétrole de la Mer du Nord (aux prix de 1980) sont passés de 1,7 milliard de £ en 1977 à environ 9 milliards de £ à l'heure actuelle. Ces chiffres représentent environ 4,5 % du PIB. On prévoit que cet effet diminuera quelque peu, mais qu'il demeurera de l'ordre 3 à 4 % du PIB jusqu'en 1990. Ces chiffres supposent que la valeur du pétrole restera à peu près à son prix relatif actuel. Si l'on avait utilisé des prix antérieurs, les conséquences auraient été beaucoup moindres. Il semble donc que la production pétrolière soit un élément relativement faible dans la produc-

tion du Royaume-Uni, bien qu'elle ne soit pas sans importance. D'autre part, sa contribution à l'emploi est assez minime¹.

Normalement, on évalue les effets sur la balance des paiements en disant que, sans le pétrole de la Mer du Nord, ce sont les importations qui permettraient de répondre à la consommation intérieure. On tient alors compte d'éléments invisibles comme des paiements d'intérêts et les dividendes à verser à l'étranger. Les chiffres illustrent donc la portée du pétrole sur la balance des paiements par rapport à ce que serait la situation sans le pétrole. Les conséquences sont importantes, c'est-à-dire environ 4 % du PIB. Le commerce pétrolier net est beaucoup plus faible, se situant à environ 7 milliards de £, soit 2,5 % du PIB.

Les conséquences sur les revenus fiscaux sont importantes à l'heure actuelle, comparativement à ce qu'elles étaient en 1978-1979, puisqu'elles atteignent maintenant environ 9 milliards de £, soit 3 à 3,5 % du PIB et environ 7 % de l'ensemble des revenus du gouvernement (tableau 14-2). Ces revenus fiscaux devraient demeurer sensiblement au niveau actuel (en termes nominaux) d'ici 1990, diminuant légèrement par rapport au PIB. Des prévisions de production plus pessimistes auraient, bien évidemment, des effets marqués à la baisse sur les revenus anticipés du gouvernement². La plupart des prévisions indiquent que les revenus du gouvernement diminueront très rapidement dans les années 1990, parallèlement au déclin de la production, à l'augmentation des coûts et à la diminution des revenus d'impôts.

De façon générale, les effets du pétrole de la Mer du Nord risquent d'être passagers. La production a augmenté rapidement jusqu'à un stade d'autosuffisance et on prévoit qu'elle diminuera vers la fin des années

TABLEAU 14-2 Recettes fiscales et impact de la balance des paiements

	Recettes publiques (£md)	% des recettes publiques	% du PIB	Balance des paiements (uniquement le pétrole)		Commerce net en pétrole (£md)	
				Impact total (£md)	% du PIB		
1977-1978	0,2	0,4	0,2	1978	1,3	0,8	2,0
1978-1979	0,5	0,8	0,3	1979	3,4	1,8	0,7
1979-1980	2,1	2,6	1,2	1980	6,5	2,8	0,2
1980-1981	3,8	3,8	1,9	1981	8,7	3,4	3,0
1981-1982	6,4	5,8	3,0	1982	10,2	3,8	4,5
1982-1983	7,8	6,7	3,3	1983	11,7	4,2	6,9
1983-1984	9,2	7,4	3,6	1984	11,5	4,0	6,2
1984-1985	9,1	6,9	3,3	1985	11,5	3,9	6,8
1985-1986	9,6	6,9	3,2	1986	11,9	3,7	9,3
1986-1987	10,1	6,8	3,2	1987	13,5	4,1	8,7

1980 et dans les années 1990, bien que les estimations du taux de diminution et les perspectives à long terme divergent considérablement. Ainsi, les effets positifs que l'on observe à l'heure actuelle sur le commerce net risquent de se renverser et d'entraîner des déficits pétroliers au cours des cinq à dix prochaines années. Quant aux revenus fiscaux, ils pourraient diminuer de façon dramatique car, même si la production est maintenue, les coûts augmenteront vraisemblablement, diminuant la part du gouvernement à moins que les prix mondiaux n'augmentent eux aussi (tableau 14-3).

Le profil inégal de la production

L'étude du profil de la production révèle qu'il est difficile d'évaluer le niveau d'autosuffisance du Royaume-Uni. En termes vagues, il est probablement mieux de percevoir le Royaume-Uni comme étant autosuffisant plutôt qu'importateur ou exportateur de pétrole. La Banque d'Angleterre (1982) a prétendu que le Royaume-Uni avait des réserves proportionnelles à l'ensemble des réserves pour le monde, une évaluation que l'on pourrait fort bien qualifier de définition d'autosuffisance. De façon plus conventionnelle, le niveau actuel du profil de production anticipé laisse entrevoir une autosuffisance approximative, c'est-à-dire que la part des revenus permanents provenant de la Mer du Nord est semblable à l'ampleur des besoins de consommation prévisibles. Si cette évaluation est juste, le Royaume-Uni serait en meilleure situation que s'il n'y avait pas de pétrole et en aurait suffisamment pour être autosuffisant. On songe là à la richesse en pétrole provenant de la Mer du Nord et pouvant être consommée de façon permanente.

Une des façons de s'assurer que la consommation annuelle soit « correcte », serait d'adopter une politique d'épuisement, en maintenant la production au niveau des besoins de consommation. Ce serait là une politique peu avantageuse. Il faudrait établir un profil de production et un profil de consommation indépendamment l'un de l'autre, la production tenant à des facteurs économiques et techniques. Les marchés de capitaux nationaux et internationaux serviraient alors à adoucir le profil de consommation de la richesse pétrolière du Royaume-Uni. Cidessous, nous nous demandons si cela devrait se produire automatiquement, par l'entremise des forces du marché, ou s'il faudrait des mesures de politique explicites.

L'argument des changements structurels

Forsyth et Kay (1980) ont prétendu que les retombées de la richesse procurée par le pétrole de la Mer du Nord exigeraient une réduction de la part du secteur de fabrication du PIB, grâce à une augmentation du taux de change. Il s'agissait d'une analyse « statique comparative » qui sup-

TABIEAU 14-3 Taux d'épuisement du pétrole : cas d'illustration

	Réserves basses (2175 tm)			Réserves centrales (3260 tm)			Réserves hautes (4350 tm)		
	Production (en millions de tonnes)	% des réserves décrées	% d'auto- suffisance	Production (en millions de tonnes)	% des réserves décrées	% d'auto- suffisance	Production (en millions de tonnes)	% des réserves décrées	% d'auto- suffisance
1985	115	34,7	138	115	23,2	138	115	17,4	138
1990	90	59,3	126	99	39,5	129	113	29,9	136
1995	70	78,8	82	90	54,4	106	100	42,0	117
2000	50	92,5	56	80	67,4	89	95	53,1	106
2010	10	94,9	11	70	79,0	74	80	63,7	95
2020	5	96,0	5	50	93,2	50	85	73,7	86

posait une pleine utilisation des ressources. Bien évidemment, ceux qui estimaient que les effets dynamiques étaient importants ont critiqué ce point de vue, en particulier les économistes keynésiens extrémistes qui pensaient que le pétrole de la Mer du Nord déclencherait « des contraintes au niveau de la balance des paiements » et entraînerait un niveau d'utilisation plus élevé des ressources. On peut prétendre toutefois que, bien que leurs arguments aient une valeur pratique, ils ne touchent tout de même pas les éléments sous-jacents.

La Banque d'Angleterre (1980), après examen des prémisses de l'argument, a formulé une critique beaucoup plus fondamentale. L'effet Forsyth/Kay suppose que l'économie s'améliore et qu'elle profite des gains qui s'accumulent sous forme de biens commerciaux, déplaçant ainsi d'autres biens commerciaux. La seule autre façon de tirer avantage du pétrole, c'est de l'exporter et d'utiliser du pétrole d'importation, mais l'accroissement de la demande ne portera pas uniquement sur les importations. Une forte proportion de la demande y va pour la production de biens domestiques non commerciaux. C'est ainsi que des secteurs comme la fabrication doivent sous-traiter, libérant leurs ressources pour utilisation dans le secteur des biens non commerciaux. Le processus entraîne une hausse des taux de change qui a pour effet de renforcer l'impact structurel attribuable aux fluctuations des termes des échanges accroissant la richesse.

La banque a concentré son attention sur le premier élément dont dépend toute l'argumentation, c'est-à-dire que le Royaume-Uni était en meilleure posture. La question est « en meilleure position par rapport à quoi? » MM. Forsyth et Kay ont comparé la situation du Royaume-Uni avec pétrole et sans pétrole. Par rapport à l'absence de pétrole (mettons aux prix du milieu des années 1980), le Royaume-Uni est en bien meilleure situation comme nous l'avons vu. Mais quand on compare la situation actuelle au passé du Royaume-Uni, le pays n'est pas en meilleure situation. En termes de ressources réelles, le Royaume-Uni autosuffisant payait, en 1980, beaucoup plus cher pour son pétrole qu'il ne payait au début des années 1970. En effet, le Royaume-Uni consacrait en 1970 environ 2 % du PIB pour l'achat de pétrole, en 1980 (sur la même base de prix constants), le pays consacre 3 % d'un PIB plus important pour obtenir une moindre quantité de pétrole. Le coût réel d'un baril de pétrole en 1970 était d'environ 7 \$, alors qu'en 1980 il est, en moyenne, de 10 à 12 \$³.

La comparaison présente certaines difficultés à cause de l'augmentation de la production et de l'augmentation des prix. D'un point de vue de bien-être, le Royaume-Uni consommait en 1980 à peu près la même quantité de pétrole, mais à un coût plus élevé. Cependant, les augmentations de prix signifient que, par rapport à l'absence de pétrole (entraînant le besoin de l'importer), le Royaume-Uni était en bien meilleure posture.

Ce qui est arrivé, c'est que le Royaume-Uni, comme le Canada, a évité une perte qui touche d'autres pays qui n'étaient pas autosuffisants. Mais le fait d'éviter une perte ne signifie pas la nécessité d'un changement structurel du type mis de l'avant par Forsyth/Kay.

L'analyse n'était pas mauvaise, mais elle ne s'appliquait pas au bon pays. En l'appliquant à rebours aux pays consommateurs de pétrole, elle indique la nécessité d'accroître la proportion des biens commerciaux afin de payer des prix plus élevés pour le pétrole. Cette proposition est jugée comme étant plus ou moins évidente depuis 1974. Le pétrole de la Mer du Nord a permis au Royaume-Uni d'éviter, ou de reporter, la nécessité de changements structurels dont sont affectés les pays consommateurs comme l'Allemagne, la France et le Japon.

On se demande tout de même s'il ne devrait pas y avoir un effet Forsyth/Kay, compte tenu du fait que le Royaume-Uni est plus qu'auto-suffisant et qu'il est présentement un exportateur net. La première analyse de l'effet structurel révélait que se sont les conséquences permanentes qui importaient, et non les effets d'une année à l'autre. Si on accepte l'argumentation qui précède, c'est-à-dire que le Royaume-Uni devrait être considéré comme à peu près autosuffisant selon la valeur actuelle, il ne devrait pas y avoir d'effets structurels par rapport au passé. Étant donné que les coûts devraient augmenter, il faudra davantage de ressources en Mer du Nord, ce qui pourrait entraîner une certaine forme « d'industrialisation ».

On reconnaît maintenant volontiers, au Royaume-Uni, que les effets du pétrole de la Mer du Nord sur des changements structurels souhaitables, du type abordé ci-dessous (désindustrialisation), sont minces, et qu'ils vont peut-être dans l'autre sens. Cela ne signifie pas que l'extraction et la production pétrolière n'ont pas de conséquences au point de vue structurel : il y en a plusieurs, y compris l'adaptation de la base industrielle à des activités reliées au pétrole.

Le taux de change

Même si l'argument du changement structurel, tel qu'appliqué au Royaume-Uni, est faux, cela ne signifie pas que le taux de change ne serait pas affecté par le pétrole de la Mer du Nord, à court ou à long terme. Ce que cela signifie cependant, c'est que si le taux de change s'élève, entraînant une désindustrialisation, cela pourrait être perçu comme non souhaitable, source de problèmes politiques pour les autorités et peut-être comme le signe qu'une politique de compensation serait nécessaire.

Il y a eu un certain nombre de tentatives pour estimer les effets du pétrole de la Mer du Nord sur le taux de change en utilisant certains des modèles du Royaume-Uni (par exemple, le HM Treasury, le National

Institute of Economics and Social Research, le London Business School). Ils ne nous renseignent pas beaucoup puisqu'ils ne réussissent pas bien à suivre les développements réels. Le Trésor (Byatt *et al.*, 1982) a produit un estimé des effets d'une augmentation de 15 \$ le baril de pétrole en 1979-1980 de l'ordre de 10 à 15 % sur le taux de change réel, ce qui, selon les auteurs, pourrait correspondre à la gamme la plus élevée des estimations plausibles. Une étude « LBS » (Budd et Ellis, 1983) fait état d'un effet d'environ 8 %. De façon générale, on peut dire que les élasticités des échanges, et celles applicables aux secteurs intérieurs des biens échangeables et non échangeables, seront vraisemblablement importantes à long terme, d'où des effets assez faibles en situation d'équilibre. La plupart de ces études isolent plus ou moins le Royaume-Uni du reste du monde, bien que certaines des simulations comprennent des effets de récession mondiale. Tout cela n'est pas très solide. Il faut plutôt un modèle à trois pays, même pour amorcer l'analyse des effets.

Si on maintient l'hypothèse d'un Royaume-Uni autosuffisant, on peut considérer les effets du pétrole sur les prix comme si les producteurs de pétrole percevaient une taxe des consommateurs de pétrole, le Royaume-Uni n'étant pas visé. La question est la suivante : Qu'arrive-t-il du taux de change du Royaume-Uni si le pays A impose des taxes au pays B par l'entremise de ressources associées et de transferts de revenus? Même en ne sachant pas grand-chose des pays A et B, la réponse la plus simple est « rien ». En compliquant les choses, on peut dire que les effets dépendraient de la propension relative du pays à importer directement et indirectement du Royaume-Uni et de la préférence relative pour un portefeuille d'actifs du Royaume-Uni si le transfert est de nature financière. Même l'apparence des effets demeure ambiguë jusqu'à ce que l'on puisse vérifier les hypothèses de façon empirique.

Dans la pratique, la situation est compliquée puisqu'il faut tenir compte de certaines caractéristiques de l'OPEP et des pays consommateurs. L'une des possibilités, c'est que des transferts de ressources réelles à l'OPEP accroissent la demande mondiale des exportations du Royaume-Uni, si le Royaume-Uni profite démesurément de la demande de l'OPEP. Il s'agit là d'un effet à long terme qui risque d'être faible. S'il se produit, il est totalement avantageux et les changements implicites aux termes des échanges pourraient provoquer un mini effet Forsyth/Kay (Byatt *et al.*, 1982). Chose plus importante encore, à court terme et avant que les surplus de l'OPEP ne soient épuisés, il y a un transfert d'actifs à l'OPEP et il y a lieu d'imaginer qu'il y aurait accroissement de la demande pour des actifs du Royaume-Uni. Il importe de retenir que s'il y a autosuffisance, l'augmentation du pétrole n'affecte pas le solde des paiements du Royaume-Uni au compte courant, de sorte que l'offre d'actifs en livre Sterling ne change pas. Certains éléments permettent de

croire que le taux de change du Royaume-Uni a pu être affecté par une raison de cette nature tant après la première crise du pétrole qu'après la seconde. Cet effet, s'il existe, devrait être surtout temporaire.

Les réactions outremer, comme une récession dans les pays consommateurs, devraient reporter une partie du problème du déficit sur le Royaume-Uni (si le Royaume-Uni n'en était pas affecté) pour des raisons de conjoncture, et ce transfert devrait minimiser les effets. En pratique, toutefois, la récession du Royaume-Uni s'est produite plus tôt et elle a été plus marquée que dans les autres pays de l'OCDE, comme on le voit dans le document sur la politique macro-économique au Royaume-Uni (document 8).

Pour en revenir aux actifs ou aux portefeuilles, disons que l'autosuffisance signifie que, par rapport à des pays consommateurs, les risques reliés au taux de change du Royaume-Uni peuvent être perçus comme différents de ceux des autres pays, notamment à la lumière des effets du prix du pétrole. En soi, c'est là une raison de s'écarter des portefeuilles internationaux au profit d'actifs évalués en livre Sterling.

Ce « renflement » de la production du Royaume-Uni et les effets prononcés sur le compte courant au cours des dernières années posent un problème plus sérieux. La valeur des échanges nets de pétrole est une indication de l'ampleur de la supériorité de la production par rapport à la consommation, bien qu'à l'heure actuelle, la consommation soit ralentie par les effets de la récession et du ralentissement du secteur de la fabrication. Il est possible que les marchés financiers soient entièrement rationnels et tournés vers l'avenir et que les opérations ne soient pas affectées par la liquidité, l'imperfection des marchés de capitaux et ainsi de suite. De ce point de vue, le « renflement » à court terme n'aurait aucun effet. Toutefois, il est hautement improbable que ces hypothèses se réalisent, et cela n'a pas pour but de nier les effets puissants des attentes. Si elles ne se réalisent pas, les effets sur le compte courant et les actifs de contrepartie pourraient faire augmenter le taux de change pendant la période de pleine production.

Il faut en conclure que les effets du taux de change sur le pétrole « devraient » être mineurs, particulièrement à plus long terme. Mais les effets possibles des actifs du marché et du compte courant soulèvent des problèmes potentiels à moyen terme. Si on les examine selon des termes relatifs, les effets du compte courant, en particulier, ont pu être assez importants. En 1981, les surplus du compte courant du Royaume-Uni étaient d'environ 12 milliards de dollars, à une période où la plupart des autres pays de l'OCDE enregistraient des déficits substantiels. Comparativement à l'Allemagne, le Royaume-Uni enregistrait un surplus d'environ 20 milliards de dollars en 1980 et en 1981. Ce surplus relatif du Royaume-Uni traduisait, bien sûr, une absence d'effets du pétrole et de récession intérieure.

Nous aborderons maintenant le problème politique qu'entraînent les mouvements relatifs du compte courant et les effets du marché des actifs.

Conséquences financières intérieures

On a vu que les effets des revenus fiscaux, tirés du pétrole de la Mer du Nord, ont été importants. Encore une fois, si l'on suppose que le Royaume-Uni est autosuffisant (comme il l'était en 1980), le flux d'impôts provient du fait que le prix mondial, qui correspond à peu près à celui du Royaume-Uni, est beaucoup plus élevé que le coût de la ressource, y compris les profits des producteurs de pétrole. La différence représente une « rente » pour le gouvernement.

Quand les prix montent, cet élément de rente augmente également. Il ne fait aucun doute qu'une politique neutre tendrait à abaisser les autres impôts, comme la taxe à la valeur ajoutée, de manière à créer une compensation qui aurait pour effet de maintenir la hausse relative du prix du pétrole et des produits pétroliers, mais qui compenserait tout autre effet fiscal d'ensemble. Une telle politique contribuerait à neutraliser tout effet de demande déflationniste sur le secteur privé qui n'est pas rattaché au pétrole et à compenser l'effet de la hausse des prix (qui, dans les faits, est hautement inflationniste s'il y a des réactions au niveau des attentes et des salaires nominaux). Comme on l'a expliqué dans le document sur la politique macro-économique au Royaume-Uni, cela ne s'est pas fait, ce qui signifie que la portée du prix du pétrole en 1978–1979 peut être perçue comme déflationniste et inflationniste, comme c'est le cas dans d'autres pays. La réaction à la crise pétrolière s'est plutôt faite sentir de façon interne, dans une économie autosuffisante. Cela permet d'expliquer jusqu'à un certain point pourquoi les effets des deux augmentations de prix du pétrole ont été plutôt similaires au Royaume-Uni, malgré l'autosuffisance. On ne prétend pas au Royaume-Uni, pas plus qu'ailleurs dans l'économie mondiale, que la déflation n'était pas souhaitable. On pourrait la justifier par la nécessité de freiner l'inflation, bien que les premiers effets de l'augmentation des prix sur la politique non compensatoire sont, et c'est le moins que l'on puisse dire, malheureux.

Comme le laisse entendre le document sur la politique macro-économique, il y a eu, en 1979 et 1980, une complication parce que l'effet de l'impôt sur le revenu a été retardé. Une compensation immédiate aurait eu pour effet d'accroître temporairement les besoins d'emprunt du secteur public qui faisait déjà l'objet des « attentions » (plus précisément, de « prévisions consistantes ») en vertu de la stratégie financière à moyen terme. On note plusieurs points de vue à ce sujet. L'un veut que le gouvernement aurait dû adopter les mesures compensatoires pour

atténuer les effets sur le secteur privé. Un autre veut qu'il en ait été ainsi et que le « MTFS » ait été élaboré compte tenu des effets du pétrole (c'est-à-dire que la déflation supplémentaire était voulue). Un troisième point de vue, peut-être plus consistant avec les déclarations du gouvernement, veut que le secteur privé ait pu voir ce qui se passait et annuler les premiers effets négatifs sur sa situation financière, sachant que les effets fiscaux (ou les ajustements fiscaux) viendraient plus tard. Ce dernier point de vue paraît très optimiste au sujet du comportement du secteur privé et de la perfection des marchés de capitaux. Si cela n'était pas justifié, on pourrait penser que la politique suivie était une déflation intentionnelle ou erronée⁴. Comme on peut le constater, un effet de déflation accroîtrait toute augmentation du taux de change attribuable aux effets du marché des actifs et aux effets sur le compte courant.

La situation est très différente quand on tient compte des effets du « renflement » dans la production. Lorsque la production excède la consommation permanente, les augmentations de la rente supplémentaire vont au secteur public. À première vue, cela pourrait justifier une réduction des déficits fiscaux pendant cette période, déficits qui recommenceraient à augmenter avec le déclin de la production et des revenus fiscaux. Il importe toutefois de comprendre que le gouvernement accumule les revenus supplémentaires, par suite de ventes à l'étranger des surplus de production pétrolière. C'est-à-dire que les revenus s'accumulent en réalité sous forme d'échanges avec l'étranger. La meilleure façon de savoir pourquoi cela a une telle importance, c'est d'envisager une politique de neutralité face à l'élément inquiétant du pétrole de la Mer du Nord.

Politique neutre (d'équilibre) ou de compensation

Il est évident que, dans la perspective d'une économie d'autosuffisance, une politique neutre au regard du pétrole de la Mer du Nord et des chocs des coûts exigerait que l'on compense l'impact de l'augmentation des coûts du prix du pétrole par une baisse des taxes indirectes dans d'autres domaines, afin que l'impact fiscal et l'incidence sur le niveau général des prix soient nuls. On pourrait, dans un cas d'espèce, ne pas modifier les prix intérieurs du pétrole lorsque les prix mondiaux augmentent, ce qui peut être perçu comme une augmentation de la fiscalité sur le pétrole équilibrée par une diminution d'impôts sur le pétrole. Ce ne serait certes pas une situation optimale. Cependant, d'une façon générale, l'augmentation relative de prix devrait être acceptée alors que d'autres taxes, telles la taxe à la valeur ajoutée, diminueraient. Cependant, et particulièrement si les prix mondiaux fluctuent, on pourrait atténuer les variations du prix du pétrole intérieur.

Lorsque la production est supérieure à la consommation (permanente) intérieure et qu'il en découle des recettes fiscales supplémen-

taires, il est inutile de contrebalancer ces dernières. L'impôt est payé par les résidents étrangers et profite à l'économie. Comme cela a été noté, cette taxe est un bénéfice pour les opérations de change et apparaîtra comme un surplus du compte courant, par rapport au point de référence de la production d'après les besoins, et tous les autres facteurs étant égaux.

Une politique d'équilibre consisterait, pour le secteur public, à accumuler des avoirs étrangers jusqu'à concurrence du compte courant et des excédents d'impôts. Ainsi, la diminution des avoirs du secteur public (de l'État) — c'est-à-dire ses droits sur la Mer du Nord — serait contrebalancée par une augmentation d'autres avoirs, en l'occurrence des avoirs financiers à l'étranger. Les avoirs du pétrole de la Mer du Nord et les avoirs étrangers, contrairement à la dette intérieure, sont des « avoirs extérieurs » pour l'économie britannique. La politique neutre (d'équilibre) qui vient d'être décrite diminuerait les uns et augmenterait les autres.

Bien entendu, si l'économie n'est qu'autosuffisante en termes de valeurs actuelles, la consommation du secteur privé (sa valeur capitalisée) épuise la richesse de la Mer du Nord. C'est ainsi que la richesse du secteur public dans la Mer du Nord est nulle, ainsi qu'elle devrait l'être. Cependant, quand la production dépasse la consommation, la richesse de la Mer du Nord est épuisée. Pour compenser cela, il faut que le secteur public accumule d'autres avoirs. Ces avoirs sont alors utilisés pour aider à la consommation de pétrole du secteur privé, quand la production sera inférieure à la consommation. Cette politique, qui consiste à utiliser le marché international des capitaux, sépare le modèle de production du modèle de consommation. Il est à noter que c'est la fonction de « réserve de valeur » des avoirs financiers qui est particulièrement importante dans l'équilibre à terme entre l'offre et la demande. Une réserve de valeur (le pétrole de la Mer du Nord) est remplacée par une autre (par exemple, bons du Trésor américain). Il est évidemment important que la réserve de valeur donne un rendement aussi élevé que possible.

Il y a d'autres options. L'une d'elles, la politique d'épuisement, consiste à limiter la production à la consommation courante. De nombreuses raisons techniques et économiques font que cette politique n'est pas optimale. Il est en général préférable d'utiliser les marchés internationaux des capitaux pour permettre à la production d'excéder ou d'être inférieure à la consommation.

Une autre solution consisterait à équilibrer l'excédent de production pétrolière dans le compte courant par l'importation de biens d'équipement. Il s'agirait là d'une réserve de valeurs. Dans le premier cas, le choix ne semble dépendre que du taux social de rendement du capital supplémentaire au Royaume-Uni, par rapport à ce qu'il serait sur les marchés internationaux. Par contre, en ce qui concerne l'équilibre des

flux, le capital fixe peut sembler beaucoup moins flexible. D'un autre côté, il peut paraître inopportun que l'investissement dépende des hauts et des bas de la production de pétrole. D'une façon générale, même si d'autres investissements sont réalisés, le marché international des capitaux pourrait encore jouer un rôle régulateur.

Ce raisonnement conduit à recommander que, durant une période de production excédentaire, le secteur public accumule des avoirs étrangers pour contrebalancer cette situation et, qu'au cours des années, il transforme ses avoirs en capital national, par le biais d'importations. C'est exactement ce que font les principaux pays à production excédentaire. La seule différence, c'est que le Royaume-Uni étant presque autosuffisant; le pétrole au lieu d'être converti en flux de consommation de biens (directement et par l'accumulation de capital importé) est au minimum perçu comme étant transformé en pétrole à venir ou en substitut de pétrole.

La question clé consiste à savoir si cet équilibre peut être laissé au secteur privé en l'absence de politique officielle visant à compenser les effets produits. Il est nécessaire d'étudier ce que cela impliquerait. Tout d'abord, les recettes fiscales de l'État (le contrepois à l'excédent exceptionnel et temporaire du solde du compte courant) libérées en livres augmenteraient. Il faudrait alors convertir en livres, sur le marché, les recettes et les devises étrangères. Contrairement au cas neutre, la demande de livres augmenterait, poussant le taux de change à la hausse.

Dans le cas de la politique neutre (d'équilibre), le secteur public est gagnant grâce à l'augmentation de ses recettes et à la baisse du BESP. Cependant, le bénéfice qu'en retirent les finances publiques est utilisé afin d'accumuler des avoirs étrangers (à des fins de clarté, admettons qu'il s'agisse de réserves de devises, bien qu'elles puissent être constituées par d'autres avoirs étrangers ou par une diminution de l'endettement à l'étranger). En conséquence, les besoins d'emprunt du secteur public (BESP) baissent tandis que la participation nationale à la dette intérieure (fonds d'État et autres engagements du secteur public) demeure inchangée. Que ce passe-t-il par contre lorsque le secteur public n'accumule pas de devises étrangères? Dans ce cas, le secteur public utilise ses devises étrangères pour racheter ses propres dettes au secteur privé. La dette nationale baisse donc et se trouve remplacée dans le portefeuille des résidents par des devises étrangères (ou par d'autres avoirs étrangers). Afin de lancer ce mouvement, il est possible que le taux de change ait besoin d'augmenter (ou que les taux d'intérêts intérieurs aient besoin de baisser par rapport au rendement que l'on peut obtenir à l'étranger. De nouveau, il est remarquable que la richesse financière du secteur privé demeure inchangée, à l'exception des gains ou des pertes en capitaux provoqués par l'adaptation des portefeuilles. Il en est de même de M3£, étant donné que ni les valeurs d'État, ni les devises étrangères ne font partie de M3£⁵. En termes comptables, on

verrait très nettement que l'excédent de la balance des paiements découlant du commerce net du pétrole, qui revient au secteur public, est équilibré par les sorties de capitaux du secteur privé.

Il est bien sûr possible que le secteur public utilise ses recettes de change pour racheter les avoirs en livres détenus par des étrangers. Dans ce cas, on sentirait également les effets du marché des changes (car les étrangers seraient persuadés de vendre des avoirs en sterling en échange « de dollars »). Toutefois, les portefeuilles du secteur privé ne seraient pas touchés. Mais, en général, le gouvernement ne saurait pas (jusqu'à ce que les données statistiques soient disponibles) si ce sont les portefeuilles détenus par des nationaux ou par des étrangers qui sont en train de changer. Toutefois, ce qui est important, c'est que l'offre globale de la demande d'avoirs en livres se trouvent dans les portefeuilles, au Royaume-Uni ou à l'étranger, diminue à cause de l'impact du pétrole sur le compte courant. Il est évident que les effets sur le taux de change dépendent de l'élasticité de la substitution. Le taux de change nécessaire pour induire la substitution pourra, particulièrement à court terme, être très important, à moins d'une modification des taux d'intérêt relatifs, surtout que l'incidence du compte courant peut augmenter l'intérêt qu'offrent les avoirs en livres aux opérateurs du marché⁶. C'est ainsi qu'une politique de non-compensation pourra avoir des effets importants sur le marché des changes.

Bien sûr, la politique de neutralité est une politique d'intervention sur le marché des changes. Ce qui est proposé, c'est d'utiliser une politique d'intervention générale (non seulement en termes d'accumulation de réserves) pour égaliser (établir un prix moyen) le prix du pétrole. Il est évident qu'une intervention très importante pourra être nécessaire pendant le « sommet » de la production de pétrole.

Cette analyse peut être utilisée pour traiter d'autres effets temporaires (ou, en principe, aussi bien à long terme) portant sur la demande d'avoirs libélés en livres. Par exemple, s'il y a une augmentation de la demande d'avoirs en livres pendant une période d'excédents de l'OPEP, une politique de compensation de l'intervention (généralisée) pourra alors être adoptée par les autorités, ce qui consistera tout simplement à fournir les avoirs demandés et à acheter en retour les avoirs étrangers.

La possibilité d'intervention à grande échelle

En principe, l'intervention, à quelque degré que ce soit, visant à faire baisser le taux de change, par rapport à ce qu'il serait autrement, est possible. Pour s'en convaincre, il n'est que d'observer l'accumulation massive d'avoirs étrangers par l'OPEP. Toutefois, on fait souvent remarquer que l'intervention contrarie la monnaie et que la seule politique extérieure compatible avec un objectif monétaire intérieur consiste à laisser flotter la monnaie.

Cela est faux. On a déjà vu qu'une politique de compensation par rapport aux excédents pétroliers n'a pas nécessairement d'effet sur la monnaie. C'est encore plus clair s'il s'agit d'une augmentation de la demande en avoirs libélés en Sterling par l'OPEP. En principe, le gouvernement peut fournir les avoirs en Sterling supplémentaires et prendre en échange des avoirs étrangers. M3£ n'est pas touchée. Même lorsque l'augmentation de la demande se porte sur des dépôts bancaires en Sterling et que ces derniers sont créés par l'égalisation des comptes de change, la balance extérieure détenue en Sterling augmente. Cela ne fait pas partie de l'offre intérieure de monnaie, ni partie de Mela ne fait pas partie de l'offre intérieure de monnaie, ni partie de M3£ ou de M3. C'est encore plus vrai lorsque des valeurs sont vendues à des étrangers pour obtenir des devises étrangères, au quel cas la stérilisation n'est pas seulement possible mais est automatique.

Le problème, ou celui que l'on suppose, est ailleurs. Quand le gouvernement intervient, il peut ne pas savoir s'il effectue des transactions avec des détenteurs d'avoirs qui sont étrangers ou qui sont des nationaux. Dans le dernier cas, il est possible qu'ils prennent des devises étrangères du secteur intérieur et les replacent avec des dépôts M3£. M3£ augmente, tandis que M3 reste inchangé.

Pour bien comprendre cette question, il est important de se situer dans la bonne perspective. Une politique de non-intervention en périodes d'excédents du compte courant peut signifier que les résidents intérieurs transfèrent vers l'extérieur des soldes de M3£ en devises étrangères. Une fois de plus, M3 n'est pas touchée. L'incidence sera vue comme étant une contribution extérieure négative à la monnaie. Il va de soi que, si cela ne se produit pas, ce sera peut-être utile pour atteindre l'objectif de M3£. Toutefois, c'est une curieuse manière de contrôler la monnaie que de pousser le secteur privé à détenir des devises étrangères. Si elles sont facilement échangeables, il est peut-être naturel de viser M3 plutôt que M3£; dans ce cas, l'incidence disparaît. Il ne faut surtout pas en conclure qu'une intervention stérilisée est impossible, même à grande échelle.

En fait, on peut dire que le problème de la stérilisation de l'intervention est aussi facile ou difficile que celui du contrôle de la masse monétaire intérieure. L'intervention ne fait que peu de différence en elle-même. Par contre, elle peut avoir des effets indirects très importants. Notamment, un taux de change élevé peut induire des effets extérieurs négatifs sur la monnaie, bien qu'il soit difficile de prédire comment. Cela peut avoir également des effets sur l'activité et sur les prix qui affectent la monnaie. Toutefois, la question de savoir si une politique de taux de change élevé est souhaitable dans de telles conditions est une tout autre question, qui dépasse de beaucoup la faisabilité de l'intervention stérilisée.

Enfin, la politique de neutralisation qui a été décrite, bien qu'elle nécessite une intervention à grande échelle, est très différente d'une

politique qui consiste à fixer le taux de change en fonction d'un objectif. Ce qui est proposé, c'est que toutes les perturbations connues soient, dans la mesure du possible, neutralisées. Ceci mis à part, le taux de change devrait rester flottant. Ainsi, le marché ne donnerait pas d'indications à sens unique qui sont préjudiciables et qui affectent la monnaie tandis que les nationaux achètent et vendent des devises étrangères. Il ne faut pas considérer que les problèmes associés aux taux de change fixes ou aux objectifs impliquent qu'une intervention n'est jamais justifiée.

Le principal danger, c'est qu'une telle politique ne donne pas les résultats escomptés parce que les opérateurs du marché pourraient l'anticiper, et parce que les élasticités pertinentes pourraient être étendues. Il y a également des cas où l'on peut s'attendre à ce que les marchés « se redressent » sans intervention. Toutefois, l'intervention, si elle est pratiquée, ne ferait pas de mal. Enfin, si les marchés sont aussi imparfaits qu'ils le semblent, cela pourra leur être profitable dans la mesure où il est souhaitable d'avoir un taux de change plus bas.

Conclusion

Nous venons de décrire une politique de neutralisation qui, si elle avait été suivie, aurait permis de compenser quelques-uns des effets du pétrole sur l'économie, sinon tous. Une politique de non-compensation semble produire, en pratique, d'importantes oscillations du taux de change, et ce particulièrement à la hausse si elles se combinent avec une déflation intérieure et le déséquilibre sur le plan mondial. À court terme, ces oscillations provoquent des flux compensatoires de capitaux. À long terme, les adaptations se produisent très probablement par le compte courant (au fur et à mesure que les exportations baissent et que les importations augmentent à la suite d'une augmentation du taux de change réel). Cela a des effets préjudiciables sur l'économie réelle. Il n'est pas nécessaire de vivre avec le « mal hollandais ».

Notes

Cet exposé a été présenté dans le cadre du symposium intitulé « Enseignements des expériences macro-économiques récentes de l'Europe et de l'Australie » organisé par la section de recherche macro-économique de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, à Ottawa, les 8 et 9 juin 1984.

1. La contribution nette au PIB est évaluée à partir de la méthode employée par le Trésor. Elle suppose que les ressources en main-d'oeuvre utilisées pour la production en Mer du Nord auraient d'autres emplois. La contribution brute serait autrement plus importante, comme le montrent des chiffres portant sur la valeur totale de la production (c'est-à-dire, à peu près deux fois plus importante).
2. Plusieurs projections situent la production de pétrole en 1990 à environ 70 millions de tonnes au lieu de 100 millions (tableau 14-1). Cette baisse a des incidences importantes, particulièrement sur les projections concernant les échanges nets.

3. Il y a eu un débat quant à savoir si le Royaume-Uni s'était « adapté » au premier choc pétrolier en 1976. (C'est la base des calculs de MM. Forsyth et Kay.) Cependant, il s'agit d'un détail. Compte tenu des perspectives connues, ç'aurait été une erreur que de s'adapter.
4. Il est bon de souligner qu'une politique de compensation aurait été plus sûre si la déflation (et l'inflation) n'avait pas été voulue. Il est vraisemblable que si le secteur privé avait été suffisamment rationnel pour ne pas tenir compte d'une perturbation de sa marge d'autofinancement, il aurait été tout aussi rationnel de ne pas tenir compte d'une stratégie de compensation.
5. Si le secteur privé achetait des devises étrangères avec les dépôts en M3£, M3£ chiffrerait, mais pas M3.
6. Il y a donc trop d'effets sur le BESP. L'effet est toutefois ambigu selon qu'on interprète un BESP faible comme un signal voulant dire que l'inflation baissera ou que les taux d'intérêt chuteront.

Bibliographie

- Banque d'Angleterre, « The North Sea and United Kingdom Economy: Some Longer Term Perspectives and Implications », *Bank of England Quarterly Bulletin*, vol. 20, 1980.
- , « North Sea Oil and Gas: A Challenge for the Future », *Bank of England Quarterly Bulletin*, vol. 22, 1982.
- Budd, A. et Ellis, R., « Fiscal Policy: The Price of Energy and the UK Recession », document de travail n° 107, Londres, London Business School, 1983.
- Byatt, I. *et al.*, « North Sea Oil and Structural Adjustment », *HM Treasury Working Paper*, n° 22, Londres, HMSO, 1982.
- Forsyth, P.J. et Kay, J.A., « The Economic Implications of North Sea Oil Revenues », *Fiscal Studies*, vol. 1, n° 3, 1980.



Le gaz naturel dans l'économie des Pays-Bas

MICHAEL ELLMAN

Le secteur du gaz naturel aux Pays-Bas : importance et poids économique

À la fin des années 1950, on découvrait un gisement de gaz naturel très important dans le nord de ce pays. L'exploitation en commença en 1963. Depuis, d'autres petits gisements de gaz ont été découverts à l'intérieur des terres et en mer. On a également trouvé du pétrole, à terre et en mer, qui commence à être exploité. À partir du milieu des années 1960 jusqu'au début des années 1970, la production de gaz a progressé très rapidement. Dès le début, les Pays-Bas ont exporté une grande partie de leur production totale et, entre 1975 et 1981, les exportations ont dépassé la consommation intérieure. Les prix à l'exportation sont maintenant indexés au prix mondial. Les quantités produites et exportées ont atteint leur plus haut niveau en 1976. La consommation nationale, en termes de quantité, est actuellement inférieure de 12 % par rapport au niveau record de 1976. Il est prévu qu'elle restera ainsi jusque dans le courant du siècle prochain. Les quantités exportées ont baissé d'environ 18 % par rapport à leur plus haut niveau. Dans le cadre des contrats en vigueur, les exportations resteront élevées jusqu'à la fin de cette décennie et baisseront ensuite rapidement après 1995 pour cesser aux environs de l'an 2000. Les Pays-Bas ont désormais dépassé le point maximum d'exploitation d'une ressource naturelle quantitativement importante mais limitée et qui leur apporte une rente importante. En fait, cette exploitation est sur son déclin. Les Pays-Bas ont déjà encaissé les effets que crée l'arrivée soudaine d'une nouvelle source de revenu important. Ils doivent maintenant s'adapter à la disparition de ces revenus.

La production de gaz naturel représente actuellement environ 7,5 % du revenu national des Pays-Bas. C'est une proportion beaucoup plus

importante que celle que représente le pétrole et le gaz de la Mer du Nord dans le revenu national du Royaume-Uni (voir l'article de M. Allsopp dans cet ouvrage). Les exportations de gaz naturel représentent environ 8 % des exportations visibles. Ce secteur génère environ les deux tiers de tous les profits de l'économie. De plus, le gaz naturel rapporte au gouvernement central environ un cinquième de ses recettes. Les tableaux en annexe fournissent quelques statistiques pertinentes.

Débat antérieur

Cette question m'intéresse depuis le milieu des années 1970. J'ai publié à ce sujet un article dans le « *English Journal* » (Ellman, 1977) qui avait pour but d'avertir les Britanniques que le fait de disposer de réserves importantes de gaz et de pétrole dans la Mer du Nord ne mettrait pas fin aux problèmes du Royaume-Uni. À cette époque, beaucoup voyaient dans le pétrole et le gaz de la Mer du Nord une corne d'abondance qui guérirait « le mal anglais », cette affection chronique et débilitante. Mon article allait à l'encontre de ce point de vue. Rien de ce qui s'est passé depuis ne m'a conduit à changer d'opinion sur cette question.

J'ai par la suite, en 1980, donné une conférence au Mexique (Ellman, 1981) sur ce sujet. Elle voulait attirer l'attention des décideurs politiques du Mexique sur les problèmes économiques qui pouvaient surgir d'un développement rapide de l'industrie pétrolière. Le pétrole, disais-je, n'est pas nécessairement un bienfait absolu. Rien de ce qui s'est passé dans ce pays depuis ne m'a fait changer d'opinion.

Au cours des dernières années, les milieux universitaires ont beaucoup étudié l'impact économique que peut avoir un secteur de ressources naturelles générales des revenus importants. En 1984, les numéros de mars et de juin du *Economic Journal* ont publié deux articles sur « le mal hollandais ». Ce ne sont que deux des plus récentes communications sur ce sujet. La plupart de ces articles sont bien sûr des exercices de taxonomie. Ils font une classification des différentes manières dont un secteur produisant un revenu, qui n'emploie pratiquement personne et qui a un impact important sur les exportations nettes, peut affecter l'économie. Cette question intéresse également beaucoup les décideurs de politiques des pays où l'on pense qu'elle est pertinente comme par exemple la Nouvelle-Zélande, l'Australie, le Mexique et la Norvège.

Y a-t-il « un mal hollandais » ?

Il est bon de rappeler, au milieu de toutes les discussions sur le « mal hollandais », que les économistes et les décideurs politiques hollandais sont en général très sceptiques quant à la pertinence de ce diagnostic sur les problèmes économiques de leur pays. Il ne s'agit donc pas seulement

d'une question de sémantique. La question est de savoir si l'économie hollandaise a été réellement touchée comme on le dit dans la littérature internationale.

Aux Pays-Bas, la doctrine officielle impute l'essentiel de tous les problèmes économiques d'opinion interne auxquels fait face ce pays aux syndicats et de leur approche aux négociations salariales. D'après cette explication, ce sont les augmentations très importantes des salaires, au cours des années 1960 et 1970, qui ont affaibli la compétitivité de l'économie hollandaise, l'emploi, le marché et qui, en faisant augmenter les impôts directs et les prélèvements de sécurité sociale, ont détruit la viabilité de l'état providence.

En 1982, M. van Rijckeghem a mis en question l'existence même « du mal hollandais ». Tout d'abord, les Pays-Bas ont connu dans les années 1970 et 1980 une expérience semblable à celle d'un certain nombre d'autres petits pays d'Europe occidentale tels que la Belgique, la Suède et le Danemark. Il est donc inutile de faire appel à un élément qui serait propre aux Pays-Bas pour expliquer la mauvaise performance de ce pays. Deuxièmement, l'augmentation du taux nominal de change dans les années 1970 a été largement compensée par une baisse des prix relatifs. Ainsi donc, la compétitivité internationale de la Hollande n'a pas souffert.

Le premier argument est en partie fondé. Néanmoins, il faut se rappeler qu'aux Pays-Bas, la détérioration des tendances a été exceptionnellement marquée. Au cours des années 1950 et 1960, la croissance des Pays-Bas était l'une des plus importantes des pays de l'OCDE. D'autre part, ce pays connaissait pratiquement le plein emploi permanent. Actuellement, sa croissance est très faible et son taux de chômage est le troisième des pays de l'OCDE. En ce qui a trait au deuxième argument, il dépend beaucoup des données qui sont utilisées et tout particulièrement de la période annuelle de référence sur laquelle on se base. En prenant 1970 comme année de référence, et les coûts unitaires de main-d'oeuvre dans le domaine manufacturier, à la fin de 1976, ces mêmes coûts avaient subi une détérioration de 15 % par rapport aux pays concurrents (OCDE, 1984, p. 19). De 1970 à 1976, le taux nominal de change du florin a augmenté de 30 %. Cette augmentation réelle, diminuée des prix à la consommation a été de 25 % (Advies, 1983, p. 19). C'est entre 1970 et 1977 que les effets du gaz naturel sur la balance des paiements se sont fait sentir le plus rapidement (*ibid.*, p. 18). L'augmentation réelle très marquée du florin au début des années 1970 a porté un coup très sensible au secteur concurrentiel de l'économie sur le plan international et a accéléré l'évolution structurelle.

La macro-économie et la répartition des revenus

Alors que les débats sur le « mal hollandais » à l'étranger ont porté sur les effets macro-économiques des revenus du gaz, en Hollande, ils ont

surtout porté sur la question de la répartition des revenus. Tout d'abord se pose la question, qui était très importante voici quelques années, de la répartition des revenus entre les sociétés qui ont découvert le gaz et l'État. Les sommes sont considérables pour les sociétés et comme pour l'État. Ensuite s'est posée la question du prix de vente du pétrole aux pays importateurs. Le gouvernement hollandais a bien sûr essayé de faire monter le prix du pétrole exporté aussi haut que possible. C'est évidemment très populaire auprès des électeurs car c'est le prix que les étrangers doivent payer. Après les deux chocs pétroliers, les contrats à l'exportation ont été renégociés pour correspondre aux nouvelles conditions du marché. La question du prix de vente au détail s'est également posée. Il s'agit là d'un choix politique très délicat, car le prix de vente au détail du gaz représente un poste important du budget des ménages. Enfin, on s'est demandé s'il fallait ou non fixer un prix moindre pour les secteurs grands consommateurs d'énergie.

Les Pays-Bas ont un secteur agricole important. L'une des activités de ce secteur est l'horticulture qui se consacre essentiellement aux cultures maraîchères sous serre. La consommation d'énergie est pour elle un coût de production important. Le gouvernement a pris des mesures de transition pour diminuer les effets des chocs pétroliers, avec l'augmentation des prix mondiaux, sur ce secteur. Ces mesures ont été jugées raisonnables par les Hollandais. Au sein de la Communauté économique européenne, certains de nos partenaires ont perçu ces mesures d'une manière très différente et se sont plaints de l'avantage injuste sur le plan de la compétitivité dont bénéficiaient ainsi les horticulteurs de ce pays.

Points de vue officiels sur les effets macro-économiques

Les questions portant sur la répartition des revenus ont dominé le débat public sans, néanmoins, occulter complètement les questions macro-économiques. Le point de vue officiel le plus récent sur la politique du gaz leur accorde beaucoup d'attention et en souligne les effets importants négatifs (Advies, 1983). Même si le bien-être général du pays est sensiblement plus élevé qu'il ne le serait sans les revenus du gaz naturel, il y a néanmoins des problèmes causés par la façon dont ces revenus ont été dépensés. Ces problèmes portent sur le taux de change, l'emploi dans le secteur public, les paiements de transfert, les salaires réels et les importations.

L'augmentation sensible de la valeur du florin au début et au milieu des années 1970 s'est produite en même temps que celle rapide de la valeur de la production de gaz naturel. Il est toutefois difficile de mesurer l'incidence qu'ont eu les revenus du gaz naturel sur le taux de change par rapport à celle d'autres éléments — comme, par exemple, les politiques indépendantes de la banque centrale. L'idée d'une devise forte est très

répandue et recueille une large adhésion. La Hollande faisait partie du « bloc de l'or » dans les années 1930. La banque centrale accorde beaucoup d'importance à l'opinion qui souhaite une devise forte. Elle dispose également d'une grande indépendance dans le choix d'une politique monétaire. Quoiqu'il en soit, le gaz naturel a sans aucun doute joué un rôle important sur le résultat du compte courant.

Dans l'autre communication que j'ai faite à ce symposium et qui porte sur l'expérience macro-économique des Pays-Bas (document 3), j'ai souligné qu'il y a eu une augmentation sensible et importante du nombre d'emplois dans le secteur public au cours des années 1970. Il est difficile de penser que cette augmentation aurait pu avoir une telle ampleur, ou se poursuivre aussi longtemps, sans les recettes et l'optimisme que le gouvernement puisait dans le secteur de l'énergie. De plus, au début des années 1970, au moment où les effets de l'augmentation des revenus de gaz naturel se faisaient le plus rapidement, on a étendu et rendu plus généreuses pendant une certaine période les dispositions juridiques qui régissaient le système des paiements de transfert. Il ne fait aucun doute que c'est l'augmentation rapide des revenus du gaz naturel, que percevait le gouvernement, qui a facilité ce relâchement. De plus, ces rentrées supplémentaires dans le pays et dans le budget de l'état ont provoqué une augmentation des salaires réels. Les importations ont également augmenté grâce à ce revenu supplémentaire. En Hollande, on admet en général que les importations représentent entre la moitié et les deux tiers des revenus du gaz naturel.

Les importations supplémentaires, avec l'incidence du taux de change, l'augmentation de l'emploi dans le secteur public, l'augmentation des paiements de transfert et les salaires réels, ainsi que des coûts d'énergie plus élevés, ont eu des effets structurels importants. Le secteur du gaz naturel fonctionne comme un « OPEP national ». Avec l'aide des travailleurs syndiqués, il a fait diminuer les profits du secteur concurrentiel au niveau international. Cela a joué un rôle important dans le déclin du secteur du marché au cours des années 1970.

Une récession trop expliquée

C'est une grande erreur que de faire porter au gaz naturel tous les problèmes de l'économie hollandaise. La baisse marquée des taux de croissance des pays de l'OCDE a des conséquences très importantes pour un pays qui exporte la moitié de son revenu national. L'augmentation rapide des prestations sociales a également eu des conséquences inattendues. De façon générale, il est difficile d'expliquer de manière convaincante les années 1970 et 1980 par les effets du gaz naturel sur l'économie car la stagnation est un phénomène surexpliqué (Pen, 1983). Divers phénomènes inter-reliés peuvent servir à expliquer la stagnation. Ce sont le surinvestissement, le multiplicateur négatif du budget équi-

libré, la tendance inflationniste d'une économie capitaliste moderne, les politiques monétaires et fiscales à caractère restrictif, la baisse de la rentabilité, « le mal hollandais », la croissance du secteur public et les fluctuations du prix des marchandises.

Pour tirer la situation au clair, il serait souhaitable d'isoler les effets macro-économiques du gaz naturel en procédant à une simulation à partir d'un modèle fiable. Même si la Hollande a de bons modèles macro-économiques et une longue tradition de conception de modèles, une simulation ne peut donner de réponses sans ambiguïté. La précision et la fiabilité des modèles ont fait l'objet de vives critiques au cours des dix dernières années. Les critiques émanant d'économistes du monde universitaire et l'incapacité des modèles à prévoir les grands tournants ont diminué la confiance que leur portait le public. Quant à la confiance des responsables envers ces modèles, elle a été amoindrie car ils n'accordent pas beaucoup de poids aux éléments prédominants de la vision officielle du fonctionnement de l'économie. De plus, ces modèles ne pouvaient que saisir les effets d'un choc majeur. Dans la mesure où l'on supposait qu'il ne s'agissait pas d'un choc majeur, c'est-à-dire que les relations de comportement des modèles étaient valables aussi bien pour les variations marginales que pour les variations majeures, ils perdaient de leurs intérêts. Ainsi, il est impossible de donner des estimations précises et fiables de l'impact du gaz naturel sur des variables macro-économiques telles le taux de croissance et le taux d'emploi.

Les évolutions récentes

Il est intéressant de rappeler les évolutions les plus récentes qui se sont produites dans le secteur du gaz naturel aux Pays-Bas. Les réserves sûres se sont révélées sensiblement plus importantes. Les réserves probables devraient, d'après les dernières évaluations, être suffisantes pour satisfaire à la consommation nationale actuelle pendant encore environ 60 ans. Ainsi, l'exploitation du gaz naturel aura probablement duré près d'un siècle. L'augmentation des réserves évaluées a considérablement diminué le problème du « dos d'âne ». En outre, on a découvert du pétrole qui est déjà exploité. En 1983, la Hollande produisait 12 % de sa consommation de pétrole. D'ici le milieu de la prochaine décennie, elle en produira 25 %.

Nous pourrions croire, à la lumière du débat international sur le « mal hollandais », que le gouvernement de ce pays est très inquiet des effets néfastes possibles que les revenus supplémentaires du pétrole et du gaz naturel pourraient engendrer. En réalité, il est très heureux; en effet, il a besoin de cet argent.

Au cours des années 1970, le gouvernement a commencé à planifier l'importation de ressources énergétiques, particulièrement de gaz naturel, sur une grande échelle. Cela découlait des prévisions qui préva-

laient à l'époque sur l'évolution des prix et des réserves. La réflexion actuelle est très différente. Tout le monde se rend compte que le prix du gaz peut monter ou baisser. De plus, les évaluations de réserves sûres ont augmenté. C'est pourquoi les projets d'importation de gaz naturel d'Algérie, du Nigéria et de l'Union soviétique ont été abandonnés. Les seules importations qui sont faites viennent de Norvège et représentent actuellement environ 6 % de la consommation nationale. Le volume de gaz que la Norvège doit encore livrer, aux termes du présent contrat, représente une année de consommation pour les Pays-Bas.

La modification de la politique d'importation a entraîné une modification de la politique d'exportation. Le gouvernement est très favorable, comme il l'était avant le premier choc pétrolier, à l'augmentation des exportations de gaz naturel. Il négocie en ce moment avec ses voisins un élargissement des contrats d'exportation qui se seraient autrement terminés à la fin des années 1990. Il négocie également un contrat d'exportation avec le Royaume-Uni.

La conséquence de ces phénomènes — augmentation de l'évaluation des réserves sûres, découvertes de gisements pétrolières, abandon des projets d'importation de gaz en grandes quantités, augmentation des exportations de gaz — est d'avoir facilité la gestion du passage vers un avenir sans gaz. Il est évident qu'une grosse production de courte durée peut avoir un effet éphémère. Si le « dos d'âne » devient un plateau, les effets pervers en sont réduits. À l'heure actuelle, le spectre d'une Hollande abandonnée d'ici la fin du siècle comme une ville minière aux ressources épuisées s'est presque évanoui car les nouvelles données reportent au siècle prochain l'épuisement des ressources en gaz naturel et en pétrole.

Outre ces éléments positifs, de nouveaux problèmes ont surgi. La balance des paiements et les recettes publiques sont devenus très sensibles à cause des fluctuations, de volumes et en prix, des exportations de gaz naturel. En Hollande, les contrats à l'exportation sont liés au prix mondial du pétrole et permettent, dans certaines limites, de fixer certains volumes en fonction de la demande étrangères sur les marchés. Ainsi, une récession sur ces marchés déclenche un mouvement procyclique sur les recettes publiques. Cela accentue les effets du mouvement procyclique sur les finances publiques et diminue la marge de manoeuvre fiscale des politiques de stabilisation.

Quelques questions de politique

La politique actuelle du secteur du gaz naturel, dans sa dimension macro-économique, a pour objet d'en tirer les avantages évidents (exportations et recettes plus élevées) tout en évitant les problèmes macro-économiques. Par exemple, on pense maintenant qu'une trop forte partie du revenu supplémentaire a été affectée, au cours des années

1970, à la consommation et trop peu à l'investissement. La politique actuelle a pour but d'augmenter la part de ces revenus qui sont investis. Cela prend plusieurs formes. L'un est l'investissement à l'étranger. Les Pays-Bas sont des créanciers importants au plan international, et ont des sorties régulières de capitaux. Ces investissements produisent des revenus qui, si tout se passe bien, seront un substitut au gaz naturel du sous-sol et en terme de biens. Les investissements aux Pays-Bas sont largement subventionnés. L'impôt sur les sociétés a été diminué, passant de 48 à 43 %. Les contributions sociales versées par les employeurs ont été réduites. Tout cela pour attirer les investissements.

Comme nous l'avons déjà dit, les Pays-Bas ont fait face pendant la première moitié des années 1970 à des réévaluations nominales et réelles importantes qui découlaient en partie de l'augmentation rapide des revenus du gaz naturel. Ces dernières années, les Pays-Bas vivent une dépréciation réelle en dépit d'une devise stable et forte par rapport à celle de ses principaux partenaires économiques. Cela est dû à une augmentation des salaires très inférieure à ce qu'elle est chez la plupart de ses concurrents. De 1979 à 1983, la dépréciation réelle a été de 12 %. C'est un excellent résultat pour un pays qui bénéficie d'un important surplus, en augmentation, de sa balance des paiements.

Les cycles politiques sont une des caractéristiques intéressantes du cas hollandais en ce qui concerne le gaz naturel. Ils ont joué un rôle important pour le gaz, comme on peut le constater en observant les attitudes du gouvernement vis-à-vis des exportations. Lorsqu'on a commencé à découvrir du gaz à la fin des années 1950, on pensait que l'énergie nucléaire prendrait rapidement la relève et rendrait l'énergie extrêmement bon marché. En conséquence, on pensait qu'il était nécessaire de vendre autant de gaz que possible avant qu'il ne devienne sans valeur.

Après le premier choc pétrolier de 1973–1974 et en partie sous l'influence du Club de Rome, le gouvernement hollandais décida que le gaz naturel domestique était une ressource de très grande valeur qui devait être économisée pour l'avenir. On a pensé que le prix de l'énergie ne pouvait qu'augmenter. C'est pourquoi le gouvernement s'intéressa beaucoup moins aux contrats d'exportation. Cette prise de position fut confortée par le second choc pétrolier de 1978–1979. Non seulement on prévoyait de renouveler les contrats en vigueur lorsqu'ils viendraient à échéance, mais également de procéder à des importations massives. Au début des années 1980, la récession fit baisser les prix et les volumes avec des conséquences très sérieuses sur le budget de l'État. L'on renversa la politique, la plupart des projets d'importation furent annulés et l'on chercha à élargir les contrats d'exportation existants ainsi qu'à trouver de nouveaux débouchés. Dans l'ensemble, le gouvernement a agi

comme un spéculateur aux effets déséquilibrants. Il ne manifestait aucun intérêt lorsque le marché était fort et les exportations faciles à conclure; il essayait d'augmenter ses exportations quand le marché était faible et la concurrence forte.

Enfin, j'aimerais attirer l'attention sur l'importance de la période pendant laquelle se font sentir les effets d'importantes découvertes de gisements d'énergie. Une période d'exploitation relativement courte marquée par une « pointe » peut créer un effet éphémère de ville minière champignon pour tout un pays. Cela peut être très désagréable. Par contre, si l'on peut étaler les effets sur un siècle avec un long plateau, les conséquences macro-économiques qui en découleront seront beaucoup moins perturbantes.

Quand les revenus du gaz naturel diminuent, la structure des autres secteurs de l'économie doit refaire place à des biens et des services échangeables, afin de compenser pour la perte des exportations et des importations de substitution. C'est ce qu'essaie de réussir le gouvernement hollandais par le biais d'une dépréciation efficace du florin (en maintenant un taux d'augmentation des salaires inférieur à celui de ses partenaires commerciaux), en encourageant la recherche et l'exploitation de nouveaux gisements de gaz et de pétrole, en diminuant le nombre d'emplois dans le secteur public et les avantages qui y sont attachés et en accordant une plus grande liberté au secteur privé (voir à ce sujet mon article sur l'expérience micro-économique récente des Pays-Bas). Ces remèdes sont, sans aucun doute, désagréables à cause de la baisse du salaire réel, des prestations réelles d'assurance sociale et des prestations de bien-être social qu'ils impliquent. Jusqu'à présent, les résultats sont mitigés. Les coûts relatifs ont baissé de façon sensible et la rentabilité s'est bien améliorée. Cependant, la croissance est faible et le chômage continue d'augmenter.

Conclusion

Au cours de la première moitié des années 1970, les Pays-Bas étaient l'exemple de ce qu'il ne fallait pas faire face à une augmentation importante et soudaine d'un revenu de situation. Les Pays-Bas seront-ils, dans les années 1980, un exemple de ce qu'il faut faire pour s'adapter à une baisse des revenus de situation? Il est trop tôt pour le dire. Cela dépendra de la mesure dans laquelle le secteur privé répondra aux possibilités qui existent et aux éléments extérieurs. L'augmentation de la production de pétrole, des réserves sûres de gaz et des exportations nettes et planifiées de gaz diminueront l'importance des modifications structurelles à effectuer au cours des années 1980 et 1990.

Annexe

TABLEAU 15-A1 Ventes intérieures de gaz naturel, 1963-1992^a
(milliards de mètres cubes)

1963	0,8	1978	44,0
1964	1,1	1979	43,3
1965	1,9	1980	39,6
1966	3,3	1981	37,7
1967	5,9	1982	35,5
1968	9,6	1983	38,5
1969	14,0	1984	38,5
1970	20,0	1985	37,7
1971	25,9	1986	37,4
1972	34,0	1987	36,6
1973	38,1	1988	34,0
1974	40,7	1989	34,0
1975	41,4	1990	34,0
1976	42,9	1991	34,0
1977	43,7	1992	34,0

Source : *Gasunie jaarverslag 1983*, Groningen, 1984, p. 20.

Note : a Les chiffres sont extraits d'un graphique. Il est donc inévitable que certains soient inexacts.

TABLEAU 15-A2 Exportations de gaz naturel, 1963-1992^a
(milliards de mètres cubes)

1963	0,2	1978	44,4
1964	0,2	1979	48,8
1965	0,4	1980	47,4
1966	0,5	1981	42,6
1967	1,5	1982	34,0
1968	4,4	1983	34,8
1969	7,4	1984	33,3
1970	11,1	1985	31,8
1971	17,0	1986	30,0
1972	23,7	1987	30,0
1973	31,1	1988	30,0
1974	40,7	1989	30,0
1975	45,9	1990	30,0
1976	50,3	1991	30,0
1977	50,0	1992	30,0

Source : *Gasunie jaarverslag 1983*, Groningen, 1984, p. 22.

Note : a Les chiffres sont extraits d'un graphique. Il est donc inévitable que certains soient inexacts.

TABLEAU 15-A3 Taux de change réel et nominal du florin
(moyennes annuelles, 1977 = 100)

	1970	1977	1979
Taux de change nominal	78,0	100,0	104,9
Taux de change réel (taux nominal moins l'augmentation relative des salaires dans le secteur manufacturier)	80,8	100,0	100,9

Source : *Miljoenennota 1984*, La Haye, 1983, p. 30.

TABLEAU 15-A4 Gaz naturel et balance des paiements
(milliards de florins)

Année	Revenu national net	Balance des paiements	Effet direct du gaz naturel ^a	Effet net du gaz naturel ^b	Balance des paiements avec correction pour l'effet net du gaz naturel
1964	65,0	-0,1	-0,2	—	—
1965	62,5	0,1	-0,2	—	—
1966	67,8	-0,7	-0,1	—	—
1967	74,7	-0,3	0,1	0,04	-0,3
1968	82,7	0,3	0,5	0,2	0,1
1969	93,9	0,1	1,0	0,4	-0,3
1970	105,4	-1,7	1,4	0,6	-2,3
1971	118,7	-0,4	2,1	0,8	-1,2
1972	134,5	4,3	2,7	1,1	3,2
1973	154,9	6,7	3,9	1,6	5,1
1974	174,7	6,0	10,7	4,3	1,7
1975	189,3	5,2	10,2	4,1	1,1
1976	218,3	7,6	12,7	5,1	2,5
1977	251,1	2,1	14,1	5,6	-3,5
1978	270,0	-2,4	12,9	5,2	-7,6
1979	286,3	-3,5	17,4	7,0	-10,5
1980	302,4	-5,2	22,5	9,0	-14,2
1981	313,6	7,8	30,5	12,2	-4,4
1982	327,2	9,6	31,3	12,5	-2,9

Source : *Advies aardgasbeleid*, SER, La Haye, 1983, p. 18.

Notes : a Substitution des exportations et des importations moins les importations pour l'industrie du gaz naturel.

b Effets directs corrigés des importations supplémentaires découlant du revenu supplémentaire produit par le gaz naturel.

TABLEAU 15-A5 Recettes du gouvernement provenant du gaz naturel

Année	En millions de florins	En % du revenu national net	En % des recettes brutes de l'État
1964	24	0,04	0,16
1965	13	0,02	0,08
1966	29	0,04	0,15
1967	97	0,13	0,45
1968	220	0,27	0,91
1969	404	0,43	1,47
1970	604	0,57	1,91
1971	908	0,76	2,41
1972	1 220	0,91	3,11
1973	1 678	1,08	3,72
1974	2 777	1,59	5,61
1975	5 187	2,74	8,99
1976	7 422	3,40	11,02
1977	8 752	3,49	11,41
1978	8 670	3,21	10,39
1979	9 769	3,41	11,27
1980	13 920	4,60	14,60
1981	19 000	6,00	19,11
1982	19 700	5,97	19,41
1983	180 000	5,30	17,4
1984	18 350	5,10	17,0
1985	17 600	4,6	15,9
1986	16 600	4,3	14,2
1987	15 900	4,0	12,8
1988	14 800	3,6	11,3

Sources : *Advies aardgasbeleid*, SER, La Haye, 1983, p. 12, pour 1964-1983; *Miljoenennota 1984*, La Haye, 1983, p. 147, et estimations de l'auteur pour 1984-1988.

**TABLEAU 15-A6 Recettes publiques provenant du gaz naturel :
évaluation et résultats (milliards de florins)**

	1980	1981	1982	1983	1984
Évaluation du					
budget de 1979	10,1	10,3	10,8	11,2	
budget de 1980	11,8	13,1	14,8	14,3	13,6
budget de 1981		16,8	19,7	22,4	23,3
budget de 1982			24,7	28,4	31,2
budget de 1983				20,0	21,2
budget de 1984				18,3	18,3
Résultat	12,1	18,1	19,8		

Source : *Miljoenennota 1984*, La Haye, 1983, p. 41.

Note

Cet exposé est la version écrite d'une communication orale donnée au cours du symposium intitulé « Enseignements des expériences macro-économiques récentes récentes de l'Europe et de l'Australie » organisé par la section de recherche macro-économique de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, à Ottawa, les 8 et 9 juin 1984.

Bibliographie

Advies, *Advies aardgasbeleid*, SER, La Haye, 1983.

Ellman, M.J., « Report from Holland: The Economics of North Sea Hydrocarbons », *Cambridge Journal of Economics*, vol. 1, n° 3, 1977.

———, « Natural Gas, Restructuring and Reindustrialization: The Dutch Experience of Industrial Policy » dans T. Barket et V. Brailovsky (édit.), *Oil or Industry?*, New York, Academic Press, 1981.

Organisation de coopération et de développement économiques, *Economic Survey: Netherlands*, Paris, OCDE, 1984.

Pen, J., « Stagnation Explained? », *De Economist*, vol. 131, n° 4, 1983.

van Rijckeghem, W., « Benelux » dans A. Boltho (édit.), *The European Economy*, Oxford University Press, 1983, p. 581–609.



Résumé des discussions portant sur la réaction macro-économique au choc entre les taux de change réels et les exportations

BRIAN L. SCARFE

Cette partie traite de la façon dont les politiques macro-économiques suivies par les petites économies ouvertes peuvent le mieux réagir à une augmentation, permanente ou temporaire, du prix réel sur les marchés mondiaux des exportations de produits de base tels le pétrole brut, le gaz naturel ou les métaux bruts. D'un point de vue technique, c'est une question différente de celle visant à déterminer comment ils devraient réagir à la découverte d'une importante nouvelle ressource. Néanmoins, ces deux questions sont intimement liées. En effet, c'est l'augmentation réelle des prix qui peut stimuler les activités de prospection ou faire augmenter le coût des activités et non pas des sources connues d'approvisionnement (à condition bien sûr que ces prix réels puissent être répercutés jusqu'aux producteurs ou jusqu'aux producteurs potentiels sous forme d'augmentations réelles et/ou en prix de réserve — le prix des stocks en réserve dans le sous-sol — au lieu de faire l'objet d'un prélèvement fiscal).

La commission a invité trois experts, chacun spécialiste d'un pays, pour traiter de cette importante question : le docteur Michael Ellman (Pays-Bas), M. Christopher Allsopp (Royaume-Uni) et le docteur Robert Gregory (Australie). Tout naturellement, les remarques faites par M. Ellman portaient essentiellement sur l'augmentation réelle du prix du gaz naturel, celles de M. Allsopp sur l'augmentation du prix réel du pétrole de la Mer du Nord et celles de M. Gregory sur l'augmentation du prix réel des métaux bruts. Il faut cependant se rappeler que la plupart des prix des produits de base sont par nature cycliques et que depuis 1980–1981, le prix réel de la plupart de ces produits de base a baissé sur les marchés mondiaux.

Les Pays-Bas et le gaz naturel : le docteur Ellman

Tout en refusant l'idée « du mal hollandais », M. Ellman a brossé un portrait qui faisait ressortir quelques-unes des pires caractéristiques de « comment ne pas bien s'adapter ». La proposition principale recommandant d'économiser une part importante de la rente imprévue provenant de l'exploitation d'une ressource non renouvelable, et si possible d'investir à l'étranger afin d'empêcher une revalorisation du taux de change réel, n'a pas été suivie dans le cas de la Hollande. On n'a pas plus suivi une politique de rigueur fiscale (pour augmenter l'épargne nationale), ni relâcher les tensions monétaires relatives pour aider à résoudre le problème du taux de change réel. Le gouvernement hollandais a, au contraire, choisi d'étendre le secteur public et d'augmenter les paiements de transfert de l'économie. Il a ainsi consommé une part importante de ses recettes provenant des ressources inattendues. Le choix d'une devise forte, et de la rigueur monétaire qui lui est associée, ont fait augmenter le florin et saper la compétitivité des secteurs manufacturiers et de l'agriculture intensive qui, en d'autres temps, étaient forts. En conséquence, la désindustrialisation a été poussée beaucoup plus loin que ne l'exigeait la seule expansion du secteur du gaz naturel et le ratio de dépendance (rapport entre la population assistée et la population employée) a atteint des niveaux insoutenables.

Désormais, le gouvernement hollandais doit faire face au problème que pose la réduction du secteur public et des transferts dans l'économie, tout en réduisant les salaires réels pour relancer la rentabilité et l'emploi dans les secteurs manufacturier et de l'agriculture intensive. Sa peur de l'inflation l'empêche de renoncer à sa politique monétaire de devise forte pour lutter contre cette dernière. C'est peut-être une solution judicieuse dans une économie où les négociations collectives sont fortement centralisées. Cependant, les termes des échanges vont actuellement à l'encontre des intérêts des pays exportateurs de gaz. Le taux de change devrait donc baisser pour compenser, dans une certaine mesure, cette tendance. Quoi qu'il en soit, le problème considérable du réemploi de ceux qui ont été récemment assistés par le biais de l'augmentation du secteur des transferts reste entier.

En résumé, « le mal hollandais » n'est pas une conséquence inhérente à l'expansion de l'importance d'un secteur essentiellement exportateur de ressources. C'est davantage le problème posé par un choix politique qui aurait pu être évité si l'épargne publique et les investissements à l'étranger avaient été plus importants. Il est certes impossible de ne pas répondre à une partie des pressions politiques faites pour obtenir la consommation immédiate de revenus inattendus. Il aurait néanmoins fallu essayer de s'y soustraire.

Le Royaume-Uni et le pétrole de la Mer du Nord : **M. Allsopp**

Le Royaume-Uni offre une autre illustration de « comment ne pas bien s'adapter », même si les erreurs politiques commises sont différentes de celles des Pays-Bas. Pour M. Allsopp, c'est la rigueur de la politique fiscale imposée par Mme Thatcher lorsqu'elle est devenue premier ministre qui est la principale « responsable » de l'augmentation du taux de change réel du Royaume-Uni à la fin des années 1970. Bien que l'effet à long terme du maintien d'une politique de rigueur fiscale soit l'augmentation du taux de change, obtenu par le resserrement de la balance nette du service de la dette et par l'équilibre des échanges du compte courant de la balance des paiements, les effets à court terme vont en général dans le sens opposé si les flux de capitaux sont sensibles aux taux d'intérêt. La principale exception ne se produira que si le marché des capitaux prévoit une baisse relative du taux intérieur d'inflation, et cela uniquement en combinaison avec une plus grande rigueur de la politique monétaire. Compte tenu de l'influence qu'exercent les besoins d'emprunt du secteur public sur l'évolution de la politique monétaire du Royaume-Uni, cette situation peut se reproduire d'une façon beaucoup plus automatique dans ce pays que dans beaucoup d'autres. Néanmoins, nous ne pouvons que conclure que le renforcement de la politique de rigueur fiscale a produit une plus grande revalorisation de la livre Sterling que n'aurait pu le faire par lui-même le pétrole de la Mer du Nord. Les conséquences sur la désindustrialisation et sur le chômage ont été marquées.

En résumé, si d'un côté il est bon d'épargner une partie des recettes publiques provenant du pétrole par le biais d'une politique de rigueur fiscale, cette dernière, si elle est trop forte, empêchera l'économie d'investir, comme cela est nécessaire, une partie de ses revenus à l'étranger. Toutefois, le problème d'adaptation qui se pose à l'économie du Royaume-Uni, alors qu'elle se relève de la dernière récession, est moins grave qu'en Hollande car les Britanniques ont évité de succomber à la consommation publique des revenus de ressources non renouvelables. Néanmoins, une partie de ces revenus a été dépensée en prestations d'assurance-chômage. Cette tendance aurait pu être réduite par une moins grande rigueur monétaire et une plus faible valorisation de la livre Sterling. Cela aurait également aidé le secteur public à jouer le rôle que Mme Thatcher veut lui voir jouer dans l'économie du Royaume-Uni. Cette approche aurait peut-être provoqué une plus grande inflation. Cependant, la décision regrettable de se servir de l'augmentation de la taxe à la valeur ajoutée comme instrument de rigueur fiscale a retenu le taux d'inflation plus longtemps que cela n'aurait été le cas si d'autres

mesures avaient été utilisées pour réduire le déficit fiscal. Celui-ci est peut-être devenu récemment un excédent important s'il est calculé sur une base cyclique et inflationniste corrigée.

L'Australie et les métaux de base : M. Gregory

Le cas de l'Australie est un peu différent car, contrairement aux prix du pétrole et du gaz naturel, au cours des quinze dernières années, le prix des métaux a fait preuve d'une plus grande symétrie cyclique. En fait, la tendance aux fortes augmentations a été faible. L'on a essayé de permettre à la devise australienne d'augmenter pour compenser les augmentations cycliques du prix réel des métaux et de baisser dans le cas inverse. Néanmoins, le processus cyclique a introduit un élément inflationniste important dans l'économie à cause de la centralisation des négociations collectives dans l'économie australienne et de l'emploi, au mieux très limité, de contrats à salaires et primes « flexibles » dans les secteurs des ressources naturelles. En d'autres mots, le taux d'inflation de l'Australie est actuellement plus élevé que celui de ses partenaires commerciaux et qu'il ne l'était au début des années 1970. Le Canada a vécu une situation identique jusqu'à ce qu'il souffre d'une récession plus marquée que ses partenaires commerciaux entre 1981 et 1983. En effet, depuis les années 1950, très peu de choses avaient été faites pour permettre au taux de change de s'adapter correctement aux variations des conditions des échanges. L'une des raisons qui expliquent cette situation, c'est que la stabilité du taux de change réel des secteurs non primaires de l'économie canadienne (particulièrement le cœur manufacturier du Canada central) semble politiquement plus importante qu'en Australie. Par contre, du point de vue de l'ensemble des termes des échanges et du point de vue de la stabilisation du taux de change réel pondéré des échanges, le Canada aurait dû revaloriser de façon importante sa devise entre 1972-1974 et la faire baisser plus tôt entre 1982-1984.

L'expérience australienne offre aux Canadiens des leçons très importantes. Nous devons nous convaincre que la négociation collective centralisée et synchronisée n'est pas la réponse aux problèmes d'adaptation des salaires. Des contrats courts, négociés sur une base individuelle, comme c'est le cas actuellement au Canada peuvent être valables. Cependant, ce qu'il faut réellement, ce sont des contrats de salaires souples, se rapprochant plus du schéma symétrique des primes que des contrats à salaire fixe. Ce n'est que de cette façon que les marges de profit et l'emploi trouveront leur stabilité dans nos industries. Ce n'est que de cette façon que l'on pourra stabiliser les marges de profit et l'emploi dans nos industries de ressources soumises à des cycles quand les prix relatifs oscillent sur le marché mondial.

Est-ce que la baisse de la devise peut conduire à une baisse réelle des salaires et à l'amélioration de la compétitivité en Australie? Sur cette

question, les observations et les graphiques de M. Gregory n'ont pas toujours été cohérents. Il semble néanmoins, qu'à court terme, l'économie australienne puisse obtenir de tels résultats. Cependant, la centralisation des négociations collectives pourrait l'empêcher de les conserver à long terme. De toute façon, ce qu'il faut réellement obtenir c'est une plus grande stabilité produit-salaire sur une base sectorielle. Les systèmes centralisés ne permettent pas d'obtenir un tel résultat. Enfin, il est important de souligner que les systèmes souples de salaires et de primes n'ont d'intérêt sur le plan de l'efficacité, et en opposition à la perspective d'une stabilisation, que si le secteur public évite d'avoir recours à des instruments de réglementation et de protection spéciaux qui créent des rentes économiques capturables et non cycliques dans des secteurs particuliers de l'économie.

Conclusions et implications pour le Canada

Il est clair que le secteur manufacturier canadien n'a pas attrapé le « mal hollandais ». Cela est dû au fait qu'il a très sévèrement réglementer le prix intérieur des ressources et qu'il a imposé des taxes fédérales qui, directement ou indirectement, protègent ce secteur des caprices du marché international. C'est en Alberta que l'on décèle le plus nettement le « mal hollandais ». Le gouvernement provincial essaie, avec les instruments à sa disposition (qui ne comprennent pas de politique monétaire), de procéder à des réductions et à un ajustement du salaire réel. Cet ajustement difficile finira par donner des résultats. Toutefois, cela ne sera pas dû à une aide conséquente de la part du gouvernement fédéral.

En fait, après avoir prélevé l'excédent des revenus provinciaux provenant des ressources, et les avoir dépensés pour ses propres programmes (et avoir ainsi affaibli le rôle stabilisateur du Fonds du patrimoine de l'Alberta) et avoir nivelé l'activité de notre industrie la plus importante, le gouvernement fédéral n'a pratiquement rien fait pour susciter l'épargne et l'investissement à l'étranger des recettes inattendues de nos ressources naturelles. Le gouvernement fédéral n'a également rien fait pour aider nos collectivités à faire face à l'énorme problème que représente l'effondrement des investissements et des valeurs mobilières. Si nous avions eu le budget de M. Crosbie et tout au moins la possibilité même partielle de déduire les intérêts hypothécaires, nous aurions évité une grande partie de ces problèmes. Au lieu de cela, nous avons subi le PNE, une réaction excessive du gouvernement fédéral à l'emballlement temporaire des prix du pétrole en valeurs réelles en 1979 et des effets secondaires des taux d'intérêt réels plus marqués que nécessaire.

Compte tenu du fait que tous les marchés des produits de base, ainsi que leurs prix réels, sont cycliques, et cela est vrai également pour le pétrole et le gaz naturel, et compte tenu du fait que les taux d'intérêt élevés produisent leurs effets secondaires les plus marqués dans le

domaine de la production de ressources de caractère capitalistique, il n'est pas possible de prendre dans une région en période d'expansion et de ne rien remettre de conséquent dans cette région quand arrive l'effondrement inévitable. Le prochain gouvernement canadien devra faire beaucoup mieux pour régler les problèmes que pose la gestion d'une économie régionale diversifiée. Les aspects essentiels de ces réformes devront comprendre des contrats de salaires souples (systèmes symétriques salaire-prime), une meilleure attention portée aux fluctuations du taux de change pondéré des échanges par rapport à l'ensemble des termes des échanges, une stratégie industrielle reposant sur l'avantage international comparatif plutôt que sur le « dirigisme » et une compréhension approfondie de la part d'Ottawa de l'économie de cette partie du Canada qui se trouve en dehors du « triangle d'or ».



**L'expérience des pays de l'OCDE :
les grandes lignes**



Arrivée à maturité dans les années 1970 : *réflexions d'un macro-économiste pratique*

C.I. HIGGINS

Après mes études supérieures, j'ai travaillé deux ans au Bureau australien de la statistique. Je suis ensuite entré au Trésor australien en 1970. Depuis, j'ai tout d'abord participé à l'élaboration du modèle macro-économique australien destiné à la prévision nationale et à l'analyse politique. J'ai ensuite collaboré aux recommandations sur les politiques fiscales et monétaires nationales et enfin, plus récemment, aux mêmes mécanismes mais cette fois sur les pays de l'OCDE. Au milieu des années 1970, je suis allé me ressourcer à l'université et n'ai pas été tenté par un retour aux frustrations permanentes du conseil politique. Les notes qui suivent sont des témoignages choisis des impressions que je me suis faites du fonctionnement des systèmes macro-économiques existants pendant « l'école des chocs sévères » des années 1970¹. Il s'agit là d'un mélange d'observations sur les problèmes, les techniques et les institutions. J'accompagnerai ces réflexions d'exemples illustrant les expériences des pays de l'OCDE. Ces expériences visent davantage à suggérer qu'à être des analyses raisonnées des points de vue avancés. Je mentionnerai également le nom des publications de l'OCDE afin que vous puissiez approfondir ces questions si vous le souhaitez.

Certaines de ces réflexions peuvent être valables pour les années à venir. Cependant, la leçon à en tirer c'est que lorsque nous croyons avoir maîtriser une question, celle qui suit oblige à modifier le système de compréhension et d'améliorations existant. Néanmoins, j'ai conservé, et même approfondi, ma foi dans l'analyse macro-économique, méthode permettant de mieux comprendre la façon dont fonctionne le monde réel. C'est un thème sur lequel je reviendrai à la fin.

Dieu nous a donné deux yeux : l'un pour l'offre et l'autre pour la demande

Ce n'est qu'au début de cette année, lors d'une conférence ministérielle de l'OCDE, que j'ai entendu cette phrase et je m'excuse de ne pas avoir identifié l'éminente économiste qui l'a prononcée et à quel moment il l'a fait. Après le réveil provoqué par les chocs de la demande dans les années 1970, tous les macro-économistes lui accorde l'attention qui lui est due. Nombre d'entre vous se souviendront très nettement des modifications que nous avons dû apporter à notre appareil d'analyse macro-économique afin de pouvoir traiter du premier choc pétrolier. Cela nous a rappelé que même l'économie la plus fermée peut être soumise aux termes des échanges, avec des conséquences macro-économiques. Voilà une leçon que nous ne devons pas oublier : l'appareil d'analyse macro-économique, utilisé pour l'analyse politique, doit pouvoir refléter adéquatement les conséquences des termes des échanges, de l'offre et de la demande globale des facteurs de production. Il doit aussi pouvoir refléter adéquatement les conséquences de l'évolution des facteurs de prix sur lesquels je reviendrai dans la prochaine section où je traite des services de main-d'oeuvre.

J'ai terminé mes études supérieures bien avant les chocs de l'offre des années 1970. J'étais toujours insatisfait de « la fermeture » du système macro-économique qui m'avait été enseigné². Le système que j'avais appris me semblait comporter trop peu de contraintes au niveau de l'offre et encore moins sur la façon d'expliquer comment la production potentielle est déterminée. Il était trop orienté vers la demande et faisait une place assez faible à l'influence qu'exerce le déséquilibre entre l'offre et la demande sur les prix globaux, y compris les salaires. À cette époque, mon outillage intellectuel, qui ne me satisfaisait pas, me faisait percevoir l'offre comme étant un phénomène uniquement à long terme ou un phénomène micro-économique. Avec le modèle quantitatif, on ne pouvait traiter que l'aspect de l'offre par les techniques multi-sectorielles. Cette quasi-identification de l'offre avec la micro-économique (le long terme) et la demande avec la macro-économique (le court terme) est une tendance permanente qui, je le crois, a contribué à de mauvaises analyses. Je reviendrai sur cette question un peu plus tard lorsque je parlerai du point de vue des politiques macro-économiques par opposition aux politiques structurelles.

L'insatisfaction que j'ai éprouvée avec ce modèle qui m'avait été enseigné me conduisit à chercher une meilleure approche. Au début des années 1970, j'en ai trouvé une qui me satisfait toujours. Je l'ai trouvée dans le prolongement des articles de M. Helliwell et de ses collaborateurs³ sur la corrélation entre l'indice de la demande et le traitement de l'offre globale. Mes propres recherches précédentes avaient été dominées par le problème de la fermeture⁴. M. Helliwell a apporté des

améliorations à son propre concept de fermeture. Il a articulé avec plus d'attention le comportement de l'évaluation et il a accordé plus de poids à la rentabilité dans la décision de production⁵. Je persiste à trouver cette approche satisfaisante. Assez curieusement et aussi difficile que cela soit à appliquer d'une façon empirique, cette approche est, dans un certain nombre de modèles macro-économiques opérationnels, en avance sur le traitement de l'offre globale qui se trouve dans les textes que l'on utilise actuellement dans l'enseignement supérieur⁶.

L'économie et la fourniture de services de main-d'oeuvre

L'influence des salaires réels sur l'emploi est probablement la question la plus controversée qu'il m'ait été donné d'aborder au cours de ma carrière. Elle est controversée à cause du rôle que jouent l'idéologie et les valeurs politiques. Certes, le monétarisme a été coloré d'une forte dose d'idéologie à certaines époques. Néanmoins, je ne pense pas qu'il l'ait été autant au détriment d'une saine analyse que ne l'a été la question du salaire réel.

Personnellement, je crois que les propositions analytiques pertinentes sont à la fois inattaquables et franches. La demande de main-d'oeuvre est essentiellement une demande dérivée. À une demande globale donnée (pour la production), la demande de main-d'oeuvre sera fonction de son prix (par rapport à la production, le salaire réel pour un produit, et aux autres facteurs). Le niveau de la demande globale n'est donc pas indépendant de la demande de main-d'oeuvre et donc du prix des services de main-d'oeuvre. C'est la nature de cette interdépendance qui complique la chose.

Il faut mesurer quatre grands effets partiels. Prenons le cas d'une baisse antérieure des salaires réels⁷. Premièrement, d'un côté, l'augmentation induite directement de l'emploi aura tendance à faire augmenter le revenu réel des ménages et la consommation, tandis qu'un salaire réel plus faible les fera diminuer. Deuxièmement, la demande dérivée du capital (constante de production) diminuera. Troisièmement, l'action sur la rentabilité fera augmenter l'investissement commercial. Quatrièmement, si, comme il semble que ce soit universellement le cas, il y a une décélération des prix globaux, on constatera alors un solde réel positif et les effets qui lui sont associés⁸. Le résultat net des effets partiels n'aura pas toujours cette importance. Les signes en seront d'ailleurs parfois opposés. En outre, il y aura un profil dynamique. Cependant, je crois que, dans la plupart des cas qui ont fait l'objet d'un débat depuis le milieu des années 1970, l'effet net, sauf après une courte période, a été positif sur la production et sur l'emploi net.

Rappelez-vous les origines du débat dans les années 1970. Les cas où l'on défendait la modération du salaire réel se présentaient après d'importantes augmentations, avec de fortes diminutions de la part des

profits. Certains de ces cas apparurent à la suite d'une « poussée intérieure des salaires » (par exemple en Australie au début des années 1970). Dans d'autres cas, ce fut l'interaction entre le choc des prix extérieurs et les systèmes domestiques d'indexation et la récession mondiale qui diminuait la capacité d'utilisation. Les augmentations de prix extérieurs étaient incorporées aux salaires intérieurs, et ne pouvaient être répercutées sur des prix de vente plus élevés. Ce fut par exemple le cas de nombreuses économies européennes ouvertes après le premier choc pétrolier. Ces économies ne pouvaient retrouver une croissance stable sans rétablir la rentabilité, ce qui exigeait une réduction des salaires réels par rapport à la productivité, tout au moins après sinon rétroactivement⁹. Le contraste par rapport à l'expérience américaine après le premier choc pétrolier est très révélateur. Comme ils ont collé davantage à la masse salariale, ils ont connu une évolution à la baisse plus marquée des salaires réels par rapport aux termes des échanges. C'est ainsi que l'emploi fut relativement stabilisé.

La performance relative de l'emploi sur des marchés du travail ayant un type de réactions salariales différent de celui qu'on vient de voir dans le cas du premier choc pétrolier, est beaucoup plus révélatrice encore. En dix ans, de 1973 à 1983, les États-Unis ont créé 15,8 millions d'emplois, le Japon 5 millions, tandis que l'Europe en perdait 1,5 million. L'augmentation de la production était alors la même aux États-Unis et en Europe, tandis qu'elle était plus forte au Japon. Il est difficile, sinon impossible, d'en déduire que cette différence découle de la plus grande flexibilité du marché du travail aux États-Unis et au Japon. Il est également important de noter que cette flexibilité est réalisée sur deux marchés du travail ayant des institutions très différentes¹⁰.

Rien de tout cela ne nie l'existence d'un chômage dû à la déficience de la demande (keynésien) ou d'un chômage qui découle de prix rigides des produits. Ce que je veux essentiellement dire, c'est que lorsque nos économies sont sur la voie de la prospérité, elles sont généralement caractérisées par une inflation faible et stable et par des augmentations simultanées des salaires réels, des revenus réels globaux et de l'emploi. Ce n'est pas un jeu à partie nulle, sauf peut-être dans le très court terme.

Je crois que la proposition à somme non nulle procède à une généralisation en passant du domaine du niveau de salaire global à celui des salaires relatifs et à la mobilité du marché du travail. Le refus de repenser les formes d'interventions des gouvernements sur le marché du travail, et les cadres existants de ces relations, intensifie sans raison l'importance du conflit entre les objectifs « d'efficacité » et « d'équité ». Ces interventions et ce cadre d'évolution peuvent réussir à protéger des sous-groupes. Cependant, cette protection se fait souvent au dépens de l'ensemble. Le défi se situe au niveau de l'évolution institutionnelle permettant de résoudre le faux conflit de la somme zéro contre la reconnaissance qu'un plus grand écart entre les salaires globaux et

relatifs et une plus grande mobilité, contribuera à une plus forte stabilité de l'emploi, à des salaires réels et à un taux d'emploi plus élevés¹¹. Je reconnais qu'il est plus facile de demander des modifications institutionnelles vaguement définies que de dire comment des coalitions pourront être montées et comment les mettre en pratique, sachant que les chômeurs sont d'une façon générale un groupe de pressions peu efficace (voir ci-dessous la section sur la recherche de rente).

Temps d'adaptation, équilibre temporaire et gestion politique

Pour savoir si le freinage des salaires provoquera une hausse ou une baisse de la production réelle et de l'emploi et sur quelle période, il n'y a qu'une solution : obtenir le résultat net d'un certain nombre d'influences. De plus, ces influences s'exercent de façon différente et variée dans le temps, en fonction des forces plus importantes qui conditionnent la macro-économie à ce moment-là. C'est évidemment l'une des caractéristique de pratiquement toutes les politiques en économie. L'analyse théorique peut nous apprendre beaucoup sur la finalité mais a généralement peu de choses à dire sur la nature et la durée de la voie à suivre. L'expérience nous montre que ces voies sont complexes et s'étendent sur plusieurs années. C'est ce que j'aime à appeler « la gestion politique ». Je crois qu'il y a là une implication méthodologique à laquelle il est impossible d'échapper : l'analyse de la politique macro-économique doit faire place à des modèles macro-économiques quantifiés ayant une dynamique explicite¹².

Dans les années 1960 et 1970, la théorie macro-économique, qui a permis de clarifier les différents concepts d'équilibre des contraintes (temps variable) afin de permettre la compréhension du système macro-économique, a été, à cet égard, très utile. Elle a enrichi les caractéristiques et le mode d'application des modèles de macro-économétrie permettant de comprendre le processus d'adaptation macro-économique¹³. Le concept des vitesses d'adaptation différentielles a été fort bien utilisé pour décrire le fonctionnement des marchés de devises étrangères. Les marchés des actifs financiers sont perçus comme s'adaptant très rapidement, alors que le stock de capital se situe à l'autre extrême et, qu'entre les deux, se trouvent les marchés des services de la main-d'oeuvre et des produits. Ce sont ces situations relatives qui peuvent produire, par exemple, le « dépassement » que l'on observe souvent pour le taux de change¹⁴.

La période pendant laquelle ce dépassement peut se produire est critique. De nombreux observateurs pensent que le système actuel peut produire, pendant de longues périodes, des taux de change non conformes à leur équilibre « final ». Dans ce cas, la question doit être rephrasée : Est-il exact que lorsque le secteur réel s'ajuste aux désé-

quilibres des quantités négociées, et à son tour provoque un dépassement affectant ainsi l'équilibre final, il produise en fait des cycles lorsque le taux de change progresse par équilibres temporaires successifs vers la valeur d'équilibre « final » et lorsque les flux commerciaux se sont totalement adaptés? De nombreux observateurs le pensent. Le marché des produits et des facteurs s'adapte à l'équilibre « temporaire » du marché des changes et cela suscite des fermetures d'usines, une redistribution géographique des travailleurs, et ainsi de suite. Les périodes de sous-évaluation prolongée des taux de change sont suivies de périodes de surévaluation potentiellement très coûteuses alors que les ajustements du marché des produits et des facteurs sont inversées.

Il me semble que c'est essentiellement cet inversement qui suscite la controverse sur le régime actuel de taux de change. Rien ne prouve que l'inconstance à court terme des taux de change s'est faite contre la croissance ou les échanges¹⁵. Le système produit un déséquilibre apparemment persistant des comptes courants qui sont, semble-t-il, associés à une importante prolongation des oscillations des taux de change. Tout cela crée de vives préoccupations¹⁶.

Ces remarques, qui peuvent susciter de nombreuses adhésions, ne donnent malheureusement pas naissance à des implications politiques claires permettant d'améliorer le fonctionnement des marchés des changes. Les implications concernant les politiques touchant les marchés des produits et des facteurs sont probablement plus fortes. C'est pourquoi, et bien que les vitesses d'adaptation différentielles des marchés doivent être acceptées telles que données à un moment précis, on peut avoir comme objectif légitime de politique de les faire évoluer dans le temps, dans la mesure où elles découlent de rigidités que l'on peut réduire. Permettez-moi d'utiliser l'analogie du « ballon rapiécé¹⁷ » :

L'instabilité que l'on peut observer sur les marchés financiers et la progression des économies souterraines montrent, de façon différente, comment des rigidités peuvent susciter des problèmes qui se posent loin de leur source. À cet égard, l'économie mondiale est comme un grand ballon fabriqué à partir de morceaux de caoutchouc cousus entre eux, dont certains sont neufs et élastiques, et dont d'autres ont perdu leur résistance avec le temps. Lorsqu'un ballon comme celui-là est pressé, les parties élastiques vont se tendre, que l'on applique la pression directement sur ces pièces ou sur celles qui ont perdu de leur élasticité. Plus un ballon a de morceaux qui ont perdu de leur élasticité, et plus les morceaux élastiques s'étireront.

Est-ce que la solution aux rigidités économiques d'une zone consiste à rigidifier les autres? Il est certain que cette approche ne donnerait pas un meilleur ballon. Sans les zones élastiques, la pression devient plus forte sur toutes les pièces. Un ballon comme celui-là aurait probablement des fuites — exactement comme l'activité économique a tendance à fuir du courant principal de l'économie vers les secteurs souterrains — faute de quoi il éclaterait. En tout cas, il ne pourrait pas s'étendre, comme nous voulons que nos économies le fassent. La solution consiste à redonner de

la souplesse aux secteurs rigides et à créer des conditions favorables à la création de nouvelles activités dans le courant principal de l'économie. Cela permettrait aux économies de mieux répondre aux turbulences, de redonner les moyens de l'expansion et de diminuer le risque d'un éclatement irréparable¹⁸.

On n'échappe pas à l'interdépendance

Au cours des trente dernières années, dans six pays de l'OCDE, y compris les États-Unis, la part que représentent les exportations de biens et de services dans le PNB a presque doublé. Elle a augmenté d'une fois et demie ou plus dans cinq autres pays de l'OCDE. Aujourd'hui, en moyenne, les pays de l'OCDE exportent environ 30 % de leur PNB (base non pondérée), avec cependant des différences considérables entre eux. Par exemple, la Belgique exporte plus de 60 % de son PNB, alors que pour les États-Unis, c'est 12 %¹⁹.

À l'ouverture toujours plus grande au commerce a correspondu une ouverture égale, sinon plus forte, de l'investissement et du secteur financier. Par exemple, au cours des deux dernières décennies, les marchés des euro-dollars ont progressé d'environ 30 % par an, soit deux fois plus vite que la valeur des échanges mondiaux et trois fois plus vite que celle du PNB nominal des pays de l'OCDE.

L'ouverture des économies des pays de l'OCDE s'est surtout faite vers des pays appartenant à la même organisation. Le secteur extérieur de l'ensemble des pays de l'OCDE est plus faible que celui de n'importe lequel de ses pays membres. Les échanges de biens et de services avec le reste du monde représentent 7 % du PNB de l'OCDE. D'un autre côté, l'importance considérable de l'ensemble économique des pays de l'OCDE a une très grande importance sur le reste du monde.

L'ouverture des économies individuelles des pays de l'OCDE est telle que la performance économique globale de ces derniers exerce une influence importante sur la performance de chacun d'entre eux. Au cours des années 1970, un certain nombre d'épisodes montrent le pouvoir de l'austérité économique transmise par le biais de liens internationaux — c'est-à-dire l'impossibilité de « résister à la tendance » : *a*) la différenciation politique initiale qui a suivi l'augmentation du prix de pétrole en 1973 a provoqué des focalisations; *b*) la crise de la livre Sterling en 1976 semble avoir beaucoup dû aux impressions suscitées par la politique économique britannique comparée à celle des autres pays; *c*) l'Italie a vécu la même chose, particulièrement en 1980 et 1981; et *d*) le renversement de politique économique auquel a procédé le gouvernement français actuel, s'explique en grande partie par la perception de contraintes extérieures. Même l'économie la plus importante et la moins ouverte de l'OCDE n'est pas à l'abri de ce genre de pressions. L'accroissement énorme du déficit du compte courant des États-Unis

entre 1975 et 1978, qui doit beaucoup, par rapport à celle d'autres économies, à la croissance intérieure rapide stimulée par la politique a atteint son point culminant lors de la ruée spéculative sur le dollar en 1978 et d'un changement marqué de politique intérieure combiné avec des mesures de coopération internationale visant à aider le dollar.

Le contraire de la non-résistance à la tendance consiste à en faire trop ensemble. Quand les politiques d'un certain nombre des principaux pays de l'OCDE sont synchronisées, qu'elles aillent dans le sens de l'expansion ou de la récession, l'effet sur l'économie de l'OCDE peut être beaucoup plus marqué que les décideurs politiques peuvent le croire, d'après l'expérience de leurs propres économies. L'expansion synchronisée en 1968 et 1972-1973, et la récession après 1980, illustrent bien ce phénomène.

L'histoire récente conduit de nombreux observateurs à conclure que l'on tient trop peu compte des implications de la somme globale des politiques de chaque pays du monde ou de l'OCDE. Pourquoi? Les auteurs du document de l'OCDE auquel je fais référence ont fait remarquer que « compte tenu du fait que la responsabilité finale des choix politiques est nationale, il est évidemment difficile de leur donner un contenu opérationnel ». Le hasard joue un rôle probablement plus grand sur le plan international que sur le plan national. Un ensemble de 30 études récentes, basées sur des entrevues réalisées avec des acteurs importants de la scène internationale, contient une autre proposition :

La baisse du poids relatif de l'économie américaine dans le système est une évolution permanente qui a des implications importantes — un refrain revient constamment, particulièrement de la part des Européens et des Japonais mais également de la part de quelques Américains. Comme l'un d'eux l'a dit : « Le déclin américain, qui a pour conséquence de les faire passer d'une situation où ils étaient hors concours à une situation où ils sont premiers parmi leurs paires, est lui-même déstabilisant. Un oligopole est fondamentalement plus difficile à faire marcher qu'un monopole, surtout si ce monopole est bénin²⁰ . . . »

Dean et Pringle offrent une autre explication intéressante :

Les personnes que nous avons interrogées ont fréquemment fait la critique à l'effet que « le système international change chaque fois qu'il y a un nouveau sous-secrétaire d'état aux Affaires monétaires au Trésor américain » et « tous les nouveaux gouvernements américains ont tendance à essayer de convaincre le reste du monde du bien-fondé de politiques qui ont été élaborées pour répondre à des intérêts idéologiques et politiques internes ». Le gouvernement actuel semble particulièrement coupable de cela. Plusieurs personnes ont parlé de l'inexpérience de responsables recrutés par la plupart des gouvernements — « c'est un apprentissage de deux ans ».

Cette critique est liée à l'hypothèse que j'ai formulée. À cause du caractère relativement fermé de l'économie américaine, l'enseignement

économique dans ce pays accorde relativement peu d'attention à l'économie internationale et à l'économie ouverte. Cette ignorance à laquelle s'ajoute la domination des États-Unis dans la profession d'économiste conduit à une sous-estimation systématique des liens qui existent dans l'économie internationale.

Les grands titres des petits flux peuvent grandir

Au cours de la deuxième moitié des années 1970, deux choses importantes sont venues nous rappeler que des courants soutenus peuvent faire monter les titres qui exigent une analyse explicite de portefeuilles, qui est généralement négligée dans les macrosystèmes. Je pense à l'augmentation de la dette publique dans les pays de l'OCDE qui découlait d'une suite inhabituelle d'importants déficits budgétaires et des niveaux insoutenables de l'endettement international qu'on a vu à la fin de la décennie. Ce n'est pas tant à cause de la croissance rapide de ces portefeuilles qu'il est important de s'y attacher avec précision, bien que cela ait un grand poids, mais plutôt parce qu'ils ont été accompagnés, particulièrement au cours des dernières années, par des taux d'intérêts nominaux qui ont été de façon continue bien supérieurs à la croissance du revenu nominal. Ce déséquilibre pose des questions quant à la résistance à un tel phénomène²¹.

Une telle situation est non seulement inhabituelle, mais également anormale dans le sens qu'elle tend à éloigner les uns des autres les débiteurs et les créditeurs. C'est-à-dire que pour les pays, ou les secteurs des pays, qui ne sont pas des prêteurs nets, les flux d'intérêts augmentent plus rapidement que le revenu global. Cela a conduit à des ratios de plus en plus positifs entre la richesse financière et les revenus, tandis que les emprunteurs font face à une augmentation correspondante des ratios dette-revenu. Il est possible que les débiteurs et les créditeurs acceptent, dans une certaine mesure, de telles évolutions. Néanmoins, il y a des limites à cela. Il y aura des ajustements dans la façon dont les ressources circulent entre les secteurs et entre les pays.

De ce point de vue, les pressions et les tensions très fortes pour s'adapter que les pays traditionnellement gros emprunteurs sur les marchés internationaux, le secteur des entreprises et les gouvernements ont subi sont, dans une certaine mesure, « d'un seul tenant ». À la difficulté de l'ajustement s'ajoute, bien sûr, la nécessité de supporter le fardeau toujours plus lourd des intérêts et dettes accumulés : le déséquilibre des titres se poursuit encore quelque temps après que le déséquilibre des flux ait été corrigé. On a accordé beaucoup d'attention aux problèmes des débiteurs, mais beaucoup moins à celle des détenteurs de richesse. Plusieurs processus différents peuvent être envisagés.

Par exemple, les détenteurs de richesse peuvent adapter leurs dépenses à leur patrimoine supplémentaire. On pourrait alors envisager

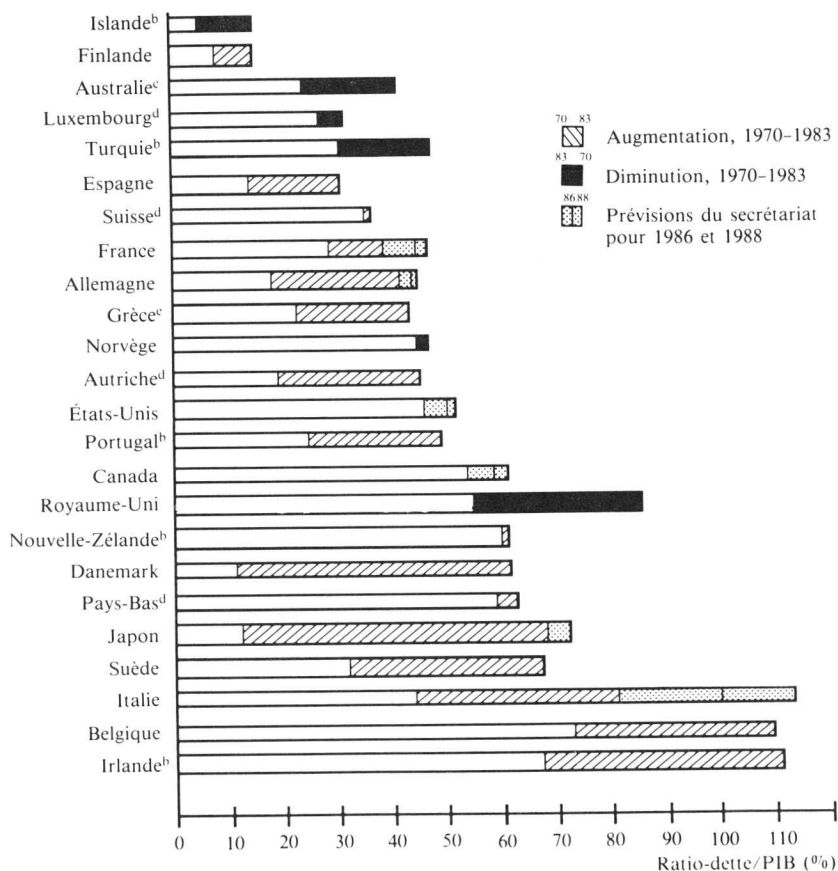
une baisse du pourcentage de l'épargne des foyers pendant qu'ils essaient de réduire l'écart entre leur patrimoine et leurs revenus. L'augmentation de la consommation qui en découlerait pourrait être alors à l'origine d'une croissance plus rapide, ce qui, de cette façon, soulagerait la situation précaire des débiteurs. D'un autre côté, on peut envisager des effets plus pervers. Si les créiteurs s'inquiètent de plus en plus au sujet de leurs créances, ils peuvent être conduits à demander des rémunérations supérieures pour compenser le risque qu'ils craignent, et par là même augmenter l'épargne souhaitable pour compenser la détérioration de la qualité qui est perçue. Dans de telles conditions, les tensions financières ne pourraient pas être efficacement soulagées et elles conduiraient à une conjoncture imprévisible mais probablement agitée. Enfin, les taux d'intérêt pourraient tomber suffisamment pour se situer en-dessous des taux de croissance qui, à leur tour, remonteraient. Le processus d'ajustement entre les emprunteurs et les créiteurs pourrait alors se passer beaucoup plus en douceur au fur et à mesure que les flux d'intérêt deviendraient un élément de moins en moins important du revenu des débiteurs et des créiteurs, au lieu de jouer le rôle inverse.

Les lames du ciseau se sont rapprochées dans le cas de la théorie hétérogène finale envisagée en 1982 par Ostry-Koromzay. En effet, la lame de la croissance a plus bougé que celle des taux d'intérêt²². Toutefois, ce processus a encore beaucoup de chemin à faire. On peut s'attendre à ce que les taux d'intérêt réels restent positifs dans le monde qui a perdu ses illusions sur la monnaie et qui s'est engagé à maîtriser l'inflation. Je prendrai comme exemple l'endettement des états membres de l'OCDE.

La figure 16-1 montre l'évolution en pourcentage de la dette par rapport au PIB dans les pays de l'OCDE entre 1970 et 1983. Ce pourcentage n'a baissé que dans 6 des 24 pays. En moyenne, il a augmenté d'un quart à 50 % du PIB. La figure indique également les projections des pourcentages jusqu'en 1988 dans sept des principaux pays. C'est sur ces principaux pays qu'il est bon de dire quelques mots.

Ces projections reposent sur le déficit budgétaire prévu par rapport au PIB et indiqué dans les diverses stratégies budgétaires à moyen terme. L'exception concerne les États-Unis car, pour l'instant, les propositions d'épargne budgétaire en 1985 ne sont pas très sûres. Bien qu'on constate une tendance marquée aux surplus dans les équilibres budgétaires, en particulier quand on parle en termes « nets d'intérêts », les rapports de la dette de 1988 sont tous supérieurs à ce qu'ils étaient en 1983, sauf pour le Royaume Uni où il n'y a pratiquement pas de changement. Même si le résultat final dépend beaucoup des hypothèses utilisées, il est intéressant de noter que le « plafond » du pourcentage de la dette qui découle des projections faites à partir des déficits budgétaires de 1988 et des taux

FIGURE 16-1 Ratio-dette du gouvernement/PIB dans les pays de l'OCDE, 1970-1983^a
(Pays classés selon le ratio de 1983)



Notes :

- a. À moins d'indication contraire, la dette se rapporte au passif financier brut du gouvernement général, ce qui comprend les gouvernements central, d'états (ou provinciaux) et locaux et comprend les fonds de la sécurité sociale. Les chiffres pour 1983 sont des évaluations du Secrétariat. Mille neuf cent quatre vingt un (1981) est la dernière année pour l'Islande et la Suisse, et 1982 pour le Luxembourg, le Portugal et la Turquie.
- b. Dette du gouvernement central.
- c. Dette du gouvernement central et des états.
- d. Dette du gouvernement général, sauf les fonds de la sécurité sociale.
- e. Dette du secteur public (y compris les industries nationalisées) pour les années 1976 et 1982.

de croissance du PIB est en moyenne de 10 % supérieur au niveau de 1988 et de 20 % de plus que le niveau de 1983 (ou 51 %). Dans ce cas, l'éventail des taux de change entre les pays à partir de 1983 va de zéro à plus de 90 points.

En 1983, les intérêts versés au titre des dettes représentaient près de 4 % du PIB et avaient doublé depuis 1978. De 1983 à 1988, les remboursements nets d'intérêt devraient, d'après les prévisions, passer de 64 à un peu plus de 100 % des déficits budgétaires globaux. Si d'ici 1988 l'on voulait éviter de devoir financer le service croissant de la dette, il faudrait retrouver progressivement 0,75 % du PIB sous forme d'augmentation des impôts ou de diminutions des dépenses.

Ces calculs illustrent le caractère inexorable de l'arithmétique des taux d'intérêt pendant une période prolongée, quand ils se situent au niveau ou au-dessus du niveau du taux de croissance. L'endettement du secteur public restera, pendant encore longtemps, un point très important de la politique budgétaire. Il faut de nombreuses années pour résoudre les problèmes de l'endettement international, à cause de la même logique qui s'applique aux effets causés par de grandes quantités de titres.

Attentes, dogmes et seuils

L'approfondissement du rôle des attentes, y compris sa rationalisation poussée à l'extrême, a été l'un des progrès les plus applaudis de la théorie macro-économique dans les années 1970. Quel impact cela a-t-il eu dans le monde sur l'élaboration de la politique? La réponse, c'est que cet impact a été énorme.

Beaucoup ont écrit longuement sur les expériences « néoclassiques » dans le domaine de la politique macro-économique et on peut déjà donner un verdict préliminaire. Les agents privés n'ont pas fait preuve de la prévoyance que leur supposaient les modèles théoriques des attentes rationnelles. Ces modèles supposaient que les agents économiques avaient le même point de vue sur les relations économiques et sur les politiques à venir que les éléments des modèles. Le débat est vif quant à savoir s'ils sont « plus rationnels » ou « moins rationnels ». Quoiqu'il en soit, la transition vers une inflation plus faible a impliqué des coûts de production très importants à court terme. Ainsi que Coe et Holtham l'ont dit, « l'idée que les politiques (néoclassiques) modifieraient radicalement l'évolution en modifiant radicalement les attentes, semble désormais sans fondement théorique convaincant ni sans preuve observable. À court terme, l'inflexibilité des prix relatifs, et en fait des prix absolus, bien qu'imparfaitement comprise, est un phénomène qui s'impose dans toutes les économies de l'OCDE²³ ».

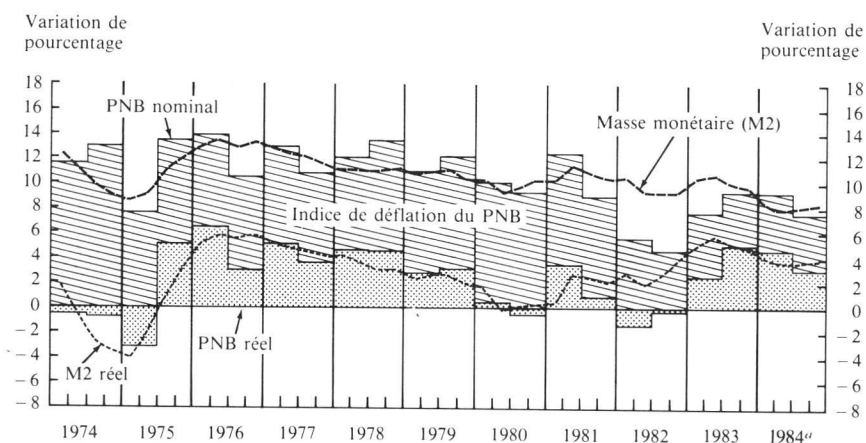
Toutefois, cette expérience ne signifie pas que les attentes n'ont pas une importance fondamentale. Cela veut plutôt dire qu'elles ne peuvent

pas être manipulées très facilement ni traitées comme si tout le monde avait le même point de vue, et ne parlons pas de justesse, sur la façon dont doit évoluer l'économie. Cette explication a d'importantes implications pour la conduite de politique, même si elles sont très différentes de celles qui découlent des attentes rationnelles. Le meilleur moyen de les illustrer est de prendre l'exemple du dilemme sur la crédibilité auquel un certain nombre de banques centrales ont dû faire face pendant la dernière grande période de désinflation.

Après le deuxième choc pétrolier, la performance globale de la production était plus faible que ce à quoi l'on s'était attendu, tandis que l'inflation était inférieure à celle qui avait été prévue. C'est-à-dire que la croissance du revenu nominal était systématiquement inférieure à celle qui avait été prévue. Une étude des évolutions du revenu nominal au cours de ces années montre qu'il y avait un modèle particulier très répandu. L'inflation, surtout entre 1981 et 1982, a baissé ou est restée faible (dans les économies à faible inflation), tandis que la production réelle ralentissait rapidement ou chutait. En d'autres mots, dans de nombreuses économies, y compris celles des États-Unis, de l'Allemagne, de la France, du Canada, de la Suède et de la Suisse et, en 1980 et 1981 au Japon et au Royaume-Uni, la croissance du revenu nominal a nettement baissé de quelque 5 % pour l'ensemble de ces pays. Cette chute était beaucoup plus importante que le ralentissement des agrégats monétaires qui, dans un certain nombre de cas importants, n'ont pas ralenti ou ont même accéléré légèrement. La figure 16-2 offre une illustration très claire de ce déséquilibre (noter que l'écart entre la masse monétaire et le PIB nominal est sans précédent en 1982). Cette baisse importante de la vélocité a été, sans aucun doute, associée à la désinflation, et la théorie normale prédirait une orientation dans ce sens²⁴. Est-ce que les autorités monétaires auraient pu agir pour compenser cette situation afin de préserver, au moins dans une certaine mesure, la croissance du revenu nominal (comme ce fut le cas en 1976)? Voilà le dilemme de la crédibilité.

Si la banque centrale (ou les autorités supérieures dans les systèmes plus centralisés tels que le Royaume-Uni) avait disposé d'un « stock de crédibilité » suffisant, soit qu'elle l'ait accumulé sur une longue période (par exemple, Allemagne et Suisse) ou plus récemment (par exemple, États-Unis et Royaume-Uni), elle aurait été en mesure d'agir plus librement pour compenser la rapidité de la baisse, sans sérieusement renforcer la prévision d'une reprise de l'inflation qui avait déjà coûté si cher à combattre. C'est ainsi que, en 1981, nous avons observé le changement de politique au Royaume-Uni (publiquement confirmé par le budget de 1982), aux termes duquel on accordait un plus grand poids au taux de change en tant qu'indicateur d'évaluation de la politique monétaire. Il est vrai qu'aux États-Unis un autre facteur que la récession prolongée de la production intérieure intervenait dans la crédibilité de la lutte contre

FIGURE 16-2 Indicateurs de politique monétaire et fiscale (agrégats de sept pays principaux de l'OCDE)



Source : *Perspectives économiques*, Paris, OCDE, juin 1984.

Note : a Prévisions de l'OCDE.

l'inflation. Il s'agissait de la stabilité du système financier international qui était menacée par l'augmentation rapide de la dette des pays en développement (voir la section sur la dette publique et internationale ci-dessus). Ce n'est qu'à la fin de l'été de 1982 que les autorités américaines agissent. Les autorités allemandes et suisses avaient agi avec beaucoup plus de souplesse pendant ce temps, car elles disposaient d'un stock initial de crédibilité plus important.

En des temps moins éloignés, on aurait dit de ces mesures qu'elles procédaient à des ajustements délicats. Avec le dogme du moment, ce terme est devenu péjoratif. Le phénomène des attentes et l'impératif de crédibilité sont à l'origine de l'importance donnée à ce rejet²⁵.

Il est banal de faire remarquer que les décisions de politique économique ne sont pas prises par les conseillers et les analystes en politique économique. Elles sont prises par les responsables politiques et les conseils d'administration des banques centrales qui sont sur la bonne longueur d'onde politique. Ils ont besoin d'une clientèle politique assez vaste auprès des décideurs et du public de qui leur autorité émane. La place du dogme (ou de la mode si vous préférez) ne doit pas être minimisée dans ce processus. Les idées doivent être suffisamment simples et directes pour pouvoir remporter l'adhésion et être ainsi traduite en action. Le conseiller subtil doit se satisfaire d'une approximation de la meilleure de ses premières réflexions : il optimise sous la contrainte.

Il doit faire un effort pour vulgariser les analyses complexes qu'il croit pertinentes, y compris avec des simplifications abusives qu'il sait être erronées. Dans tous ces cas, les phénomènes de seuil sont à l'oeuvre. Tout d'abord, voici que se pose un problème que le conseiller a identifié depuis longtemps et au sujet duquel il a exprimé ses préoccupations. Ce problème atteint un niveau d'une telle importance que le décideur politique ne peut l'ignorer. Deuxièmement, lorsque les décideurs prennent conscience que l'opinion commence à être sensibilisée à une question, celle-ci se répand avec une brusque accélération. C'est la pente qui se trouve au milieu de la courbe d'apprentissage en S si souvent prise en exemple pour décrire le processus de diffusion. Les déficits budgétaires et le monétarisme sont deux bons exemples de questions qui ont atteint la courbe moyenne du S pendant les années 1970. Les conseillers doivent pouvoir saisir la position sur la courbe d'apprentissage des groupes de faiseurs d'opinion qui ont du poids afin de bien moduler leurs conseils : le rapport entre le rendement et les efforts est faible si on arrive trop tôt ou trop tard.

Le climat d'esprit d'entreprise : investissement, croissance et change

Depuis des siècles, c'est un des lieux communs de la théorie économique que de dire que la prospérité découle, en très grande partie, de l'innovation et de l'investissement des entrepreneurs. Il est facile de dire que l'état d'esprit des entrepreneurs est critique. Il est beaucoup moins facile à un moment donné de dire pourquoi et ce qu'il en est, et encore plus difficile de l'influencer. La phrase inoubliable de Keynes sur « l'esprit animal » me semble avoir pour but de nous rappeler que les décisions consistant à investir et à innover découlent d'un ensemble complexe de conditions qui peuvent être extrêmement variables.

Il ne fait aucun doute que l'accélérateur d'investissement est important. Il en va de même du taux de rendement. Toutefois, derrière tout cela, il y a ce qu'on appelle plus justement le climat économique. Nous avons eu tendance à oublier cela après une génération de croissance continue depuis la Deuxième Guerre mondiale. Ce n'est que lorsque le climat macro-économique a été marqué d'une dépression atmosphérique prolongée que nous avons commencé à soupçonner que de nombreux déterminants structurels ou micro-économiques, qui faisaient partie de l'état d'esprit d'entreprise, s'étaient détériorés pendant l'âge d'or de la croissance.

Je veux tout particulièrement parler de la croissance formidable du secteur public, sous toutes ces formes, pendant une génération. Permettez-moi de faire état d'une citation extraite du résumé d'une étude que nous avons récemment entreprise à l'OCDE²⁶ :

La croissance de l'état — y compris l'expansion de son activité réglementaire — a fini par être perçue comme un frein à l'initiative d'entreprendre et au rôle de la concurrence pour assurer une souplesse économique suffisante face à un milieu économique en évolution permanente. On a pensé que les généreuses prestations d'aide au revenu et les taux élevés d'imposition avaient affaibli le sens du travail, diminué la main-d'oeuvre et l'épargne. De plus, on pensait que les programmes publics empiétaient sur des zones qu'il valait mieux laisser à l'autonomie de chacun, et réduisaient simultanément les choix du consommateur, et nécessitaient de nouvelles augmentations d'impôts.

Laissez-moi citer la conclusion :

Cette étude montre les difficultés qu'il y a à mesurer les coûts et les avantages des activités entreprises par le secteur public. Non seulement certains effets ne peuvent être quantifiés, comme par exemple la construction d'un consensus social et politique, mais en outre les conséquences de cas plus facilement mesurables sont souvent confuses et n'apportent pas d'éléments suffisamment solides pour en tirer des conclusions qui serviraient à la définition de politique. Dire que les conséquences sont difficiles à juger ne veut pas, bien sûr, dire que dans l'ensemble, il n'y a pas d'effet contraire. Les conséquences de situations particulières peuvent être faibles et ainsi difficiles à mesurer. Néanmoins, leur somme peut être très significative. De plus, il y a des cas où les préoccupations semblent justifiées et auxquelles il est nécessaire de porter remède. Ces dernières doivent être traitées cas par cas et pays par pays. Il n'existe pas de solution ou de conclusion générale, pas plus qu'il n'existe de généralisation possible sur les effets prétendus. Cela est, bien sûr, très important car le développement et le cadre de l'activité du secteur public reflète les conditions historiques et institutionnelles de chaque pays et les volontés de l'électorat. Comme dans le passé, ces éléments seront extrêmement importants pour déterminer la place du secteur public dans nos économies.

Dans l'ensemble, je partage les conclusions des études faites sur ces questions, telles qu'elles ont été définies. Cependant, le rôle de la préoccupation générale concernant le rôle du secteur public va bien au-delà de ce point de vue nuancé. Je crois que cela tient en grande partie aux préoccupations que suscitent chez moi les déficits du secteur public et sa taille même. En principe, les deux sont séparables, tout au moins dans une certaine mesure, et les problèmes importants associés au déficit sont devenus très apparents. Par contre, en pratique, ces deux questions se sont déplacées sur la courbe d'apprentissage à peu près au même moment et sont très liées sur le plan opérationnel. L'expansion des secteurs publics depuis le milieu des années 1970 s'est accompagnée de déficits croissants. À mon avis, la question des *déficits* a atteint un seuil de préoccupation réelle. Par contre, la question de l'*interventionnisme* a encore du chemin à faire et elle est suffisamment importante, et le moment approprié, pour se demander à quel moment elle atteindra le seuil de préoccupation réelle²⁷.

Comme je viens de le dire, les dépenses de l'État ne traduisent pas toute la place qu'il occupe. Tout naturellement, nous nous attendons à ce qu'il y ait un lien étroit entre la diminution des dépenses et le recul de la place que l'état occupe. Quoi qu'il en soit, je ne peux faire état que de données sur les dépenses. Le tableau 16-1 est un petit peu plus complexe en ce sens qu'il montre plus que la simple part des dépenses. Il essaie de faire abstraction de l'effet du cycle sur les dépenses et les revenus²⁸. On peut voir que, même dans les pays qui ont procédé très tôt à une diminution importante des déficits budgétaires structurels, comme par exemple l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Canada et l'Australie, cela a été essentiellement dû à un progrès structurel des revenus. Au cours des dernières années, quelques pays ont procédé à des réductions de la part des dépenses structurelles. On ne veut pas dire, tout au moins au niveau observable de cette façon agrégée, que les vives préoccupations exprimées quant à la croissance des dépenses publiques se soient faites sentir dans les faits. Cela est également vrai pour les interventions hors budget.

Les ministres de l'OCDE, qui se sont rencontrés de façon informelle en février 1983, ont paru à de nombreux observateurs partager le même point de vue sur l'importance qu'il y avait à permettre aux économies d'être plus souples et de mieux répondre aux signaux du marché. Ils étaient également d'accord pour dire qu'il était nécessaire d'offrir un cadre politique plus stable afin d'encourager l'initiative privée et l'adaptation au changement. L'une des phrases clés était « afin que le changement soit accepté pour les possibilités qu'il offre, et non rejeté comme une menace ». Cela nécessite, bien sûr, beaucoup plus que de bonnes conditions pour l'esprit d'entreprise. Cela pose toute la question consistant à savoir jusqu'à quel point le fonctionnement du système macro-économique est entravé par les rigidités structurelles. Toutes ces rigidités ne peuvent être attribuées à la croissance des dépenses du secteur public et à ses interventions. Néanmoins, en principe, il semblerait que de meilleures politiques structurelles contribueraient à l'amélioration de la performance économique²⁹.

Cette approche a reçu un début d'application au cours de la rencontre officielle des ministres de l'OCDE en mai 1984. Toutefois, il me semble que l'on n'a pas encore atteint le seuil d'efficacité. Un bon exemple en est la prudence qui existe toujours vis-à-vis de l'initiative de l'OCDE sur « la baisse ». Cette prudence est particulièrement observable dans la plupart des pays d'Europe et dans leur position collective officielle³⁰.

Bien que le diagnostic d'« eurosclérose » soit désormais largement partagé, la thérapie recommandée n'est pas encore acceptée³¹. Même si, au cours des dernières années, on n'a pas dressé d'obstacle au commerce extérieur, il n'en demeure pas moins que diverses formes nouvelles de protectionnisme dirigé vers l'extérieur ont fait leur apparition (par exemple, politiques publiques d'achat, accords de restrictions

**TABLEAU 16-1 Éléments généraux de la structure budgétaire des pays
(pourcentage du PIB/PNB potentiel)**

		1970	1974	1979	1983
États-Unis	R	30,7	31,8	31,6	31,3
	E	30,6	31,1	30,4	31,4
	B	0,0	0,7	1,2	-0,2
Japon	R	20,7	24,0	26,3	31,0
	E	18,8	23,3	30,6	32,9
	B	1,9	0,7	-4,3	-2,0
Allemagne	R	38,6	42,3	44,1	43,4
	E	38,7	42,8	46,4	42,9
	B	-0,1	-0,5	-2,3	0,5
France	R	39,8	40,3	43,6	49,1
	E	38,5	39,2	44,4	42,6
	B	1,3	1,1	-0,7	-0,5
Royaume-Uni	R	40,2	39,6	38,1	42,8
	E	37,1	43,3	41,3	41,1
	B	3,0	-3,7	-3,2	1,8
Italie	R	30,6	30,5	36,2	43,7
	E	35,7	38,6	45,8	53,2
	B	-5,2	-8,1	-9,7	-9,5
Canada	R	35,4	38,3	36,8	40,0
	E	34,0	37,2	38,3	41,9
	B	1,4	1,1	-1,6	-1,9
Australie	R	28,2	30,7	32,2	34,9
	E	25,3	28,7	32,0	34,7
	B	2,9	2,0	0,2	0,2
Autriche	R	39,5	42,5	45,8	46,1
	E	37,4	41,3	48,2	48,6
	B	2,1	1,2	-2,4	-2,5
Belgique	R	35,2	37,4	43,4	46,3
	E	37,9	42,7	49,6	54,9
	B	-2,7	-5,2	-6,1	-8,7
Danemark	R	45,7	49,2	50,5	53,4
	E	42,4	45,3	52,4	59,7
	B	3,2	3,9	-1,9	-6,3
Finlande	R	34,9	36,7	38,1	39,0
	E	29,5	32,0	36,3	39,8
	B	5,4	4,7	1,7	-0,8
Grèce	R	26,3	26,2	30,2	36,2
	E	24,8	26,2	30,5	42,3
	B	1,5	0,0	-0,3	-6,1
Irlande	R	35,3	35,2	37,9	49,0
	E	37,5	41,6	48,7	59,1
	B	-2,1	-6,4	-10,7	-10,0

TABLEAU 16-1 (suite)

		1970	1974	1979	1983
Pays-Bas	R	41,8	48,2	52,2	55,1
	E	42,6	49,3	53,5	57,7
	B	-0,8	-1,1	-1,3	-2,5
Norvège	R	43,5	48,5	51,9	51,5
	E	40,5	43,5	49,9	46,7
	B	3,0	5,0	2,0	4,9
Espagne	R	22,4	22,9	28,4	30,6
	E	21,7	23,5	29,4	34,2
	B	0,7	-0,6	-1,1	-3,6
Suède	R	48,6	50,6	58,4	60,0
	E	44,2	49,8	60,1	62,4
	B	4,4	0,8	-1,7	-2,4

Notes : R = revenus; E = dépenses; B = balance.

volontaires). Ce qui est beaucoup plus significatif et qui freine le développement du marché commun européen, c'est la force et la diversité des limitations et autres mesures du même genre (telles les inspections, les normes, les restrictions au transport routier) qui sont imposées aux échanges entre ces pays. L'absence de progrès dans le démantèlement de ces mesures, sans parler de leur augmentation, est d'autant plus paradoxale que les grands progrès réalisés au cours des précédentes phases de libéralisation des échanges entre pays européens sont très évidents.

Voilà un paradoxe que je constate sans toutefois prétendre le comprendre. Toutefois, j'aimerais maintenant m'attarder à faire quelques hypothèses générales sur les raisons qui poussent nos systèmes à créer de tels paradoxes et j'aimerais voir si quelque chose peut être fait à ce niveau-là.

Recherche de rente, constitutions et mandarinats

L'hypothèse qui veut que la performance économique soit progressivement et systématiquement affaiblie par l'augmentation de l'influence des groupes d'intérêt particuliers et par la protection publique qu'ils en retirent est très forte³². Compte tenu du fait que la recherche de rente de situation est un comportement permanent, qui ne pourra être radicalement modifié, quel type de contreponds notre système socio-politique peut-il raisonnablement fournir? Ces questions sont importantes pour le conseiller économique. Même si je suis quelquefois un peu à court d'idée sur ce sujet, j'en ai néanmoins quelques-unes.

Commençons d'abord par l'observation d'Olson selon laquelle l'explication de la forte performance économique, qui suit les phases de « reconstruction », s'explique par le grand bouleversement des structures provoqué par les guerres, les révolutions et les autres phénomènes du même genre. On peut penser que personne n'en déduira qu'il faut provoquer de tels bouleversements. Deuxièmement, l'approche que l'on pourrait qualifier de despotisme mou serait, d'après l'hypothèse d'Olson, foncièrement fautive en elle-même. Une coalition politique toute puissante et/ou un mandarinat, même s'il commence dans la bienveillance, finira par être prisonnier de ses propres intérêts au fur et à mesure que ces derniers suivront une évolution dynamique. La réponse doit être trouvée dans les subtilités et l'évolution de la constitution de nos sociétés pluralistes.

Nos constitutions officielles doivent fournir les moyens politiques permettant la création de groupes d'intérêt particuliers qui fassent contrepoids. Elles devraient également fournir les mécanismes permettant aux intérêts plus larges (« comprenant les organisations ») qui ne s'unissent pas « naturellement », une possibilité d'expression officielle. On souligne fréquemment que les avantages que l'on tire de la diminution du protectionnisme ou de la suppression des rigidités structurelles sont très dispersés et donc difficiles à bien cerner, tandis que les pesanteurs sont concentrées et visibles. C'est pourquoi il me semble que l'état se doit d'accorder plus de poids aux intérêts plus larges des consommateurs qu'aux intérêts plus étroits des producteurs lorsqu'il s'agit de prendre des mesures de protection aux frontières et d'apporter une aide structurelle. Le cadre de base, c'est l'organisme d'examen à chartre statutaire qui lui fixe comme objectif de représenter l'intérêt public par le billet de mécanismes transparents³³.

Il y a aussi le rôle que joue le mandarinat, c'est-à-dire les hauts fonctionnaires permanents. Les traditions et le fonctionnement de ce qui encadre et contribue au mandarinat varient d'un pays à l'autre dans l'OCDE. Les processus qui déterminent dans quelle mesure il est légitimé par son rôle constitutionnel de représentant de l'intérêt public, plutôt que par son rôle illégitime de représentant d'intérêt particulier, est très complexe. On peut penser qu'il faut accorder une grande attention aux mécanismes de formation et d'éducation, tout en sachant qu'il existe un degré élevé d'auto-sélection. Cela s'applique beaucoup moins au domaine politique qu'au domaine administratif. Il me semble que le monde a besoin de beaucoup plus d'hommes d'état, mais je ne vois pas comment on peut en augmenter la production.

La recherche d'une valeur normative

À l'occasion du centenaire de Keynes³⁴, M. Hicks a rédigé un des articles qu'a publiés l'*Economist* à cette occasion :

Keynes était essentiellement un économiste monétariste; sa pensée est l'équivalent intellectuel de la révolution monétaire de notre temps. Cette révolution a été, jusqu'à présent, une pièce de théâtre en cinq actes. Au cours du premier, on a vu l'effondrement du vieux système de l'étalon-or pendant la Première Guerre mondiale. Le deuxième, disons de 1924 à 1933, a vu une tentative infructueuse tendant à restaurer l'étalon-or. Pendant le troisième acte, à la fin des années 1930 et, dans une certaine mesure, au cours des années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale, on a cherché un nouvel étalon. Le quatrième acte, qui a commencé très peu de temps après 1945 et s'est poursuivi jusqu'en 1971, a été celui de l'étalon-dollar. Depuis le début du cinquième acte, à partir de 1971, il n'y a plus d'étalon.

M. Hicks poursuit en soulignant que le modèle de Keynes n'est pas seulement exprimé formellement en termes d'unité de salaire. Il repose sur une norme de main-d'oeuvre (travail). C'est le contrôle central du taux de salaire qui fournit l'ancrage monétaire du système. M. Hicks écrit que le taux de salaire est une « pseudo-norme » car il n'y a pas d'autorité qui puisse garantir la convertibilité de l'argent en main-d'oeuvre. Il prétend que ce n'est que par accident « qu'il a semblé sûr pendant le deuxième acte. au cours du quatrième acte, il semblait beaucoup moins sûr, mais il n'avait pas l'air de trop mal se débrouiller », grâce à une période prolongée de croissance et d'un « minimum de chocs extérieurs venant, même temporairement, troubler l'augmentation des salaires réels ». C'est « ainsi que, à l'acte cinq, il ne reste rien d'autre que l'étalon de main-d'oeuvre, ce pseudo-étalon, qui est foncièrement fragile. Le choc pétrolier de 1973 a révélé toute l'étendue de cette fragilité ».

Le résumé de M. Hicks est très intéressant. J'aimerais, sans grande assurance, faire quelques observations, ce que ne fait pas M. Hicks, sur la recherche d'un étalon depuis 1971. Tout d'abord, il y a eu ceux qui, parmi nous, avaient avant 1973 bien compris la fragilité de l'étalon du travail (main-d'oeuvre) et qui avaient préconisé une croissance régulière de la masse monétaire qui ainsi devait jouer le rôle d'un étalon de valeur³⁵. Cependant, comme le souligne M. Hicks, ce sont les événements de 1973 qui ont révélé toute la fragilité du vieil étalon et c'est après ce moment-là que s'est répandu le ciblage monétaire³⁶. Le contrôle de la masse monétaire a été très largement suivi depuis le milieu des années 1970. Il est important de savoir que les pays qui ont essayé d'accrocher leur taux de change à une « devise forte » ont également poursuivi une forme compatible de contrôle monétaire³⁷.

En conséquence, et à mon avis, il est inapproprié de prétendre que depuis 1971, il n'y a plus d'étalon. Il est bien sûr possible de prétendre que le contrôle de la masse monétaire a été très difficile et pas toujours très réussi. À cet égard, il faut se rappeler que le contrôle de la masse monétaire se répercute sur les prix de façon surtout indirecte. Les relations plus étroites se font avec le revenu nominal, quoique même là, comme nous l'avons noté dans la section sur les attentes, il y a des

écarts. Il est également important de savoir que les politiques fiscales et monétaires représentent moins de deux instruments. Il n'est en effet pas possible de viser une croissance de la production réelle avec une politique fiscale et l'inflation avec une politique monétaire³⁸. Nous avons déjà parlé des coûts associés à un phénomène de récession provoqué par un programme de politique visant à faire baisser le taux d'inflation. Leur importance a probablement contribué au phénomène très net de l'après-guerre qui a vu les autorités monétaires apporter une aide monétaire trop forte et trop prolongée au tout début des reprises³⁹.

Mais existe-t-il des solutions aux faiblesses reconnues du contrôle de la masse monétaire? La seule solution sérieuse consiste à appliquer sans faiblesse la logique du système de Keynes tel qu'il était à savoir « des politiques de revenus et des accords avec les syndicats », comme l'écrit M. Hicks. Mais on peut remarquer, poursuit-il, que « même si la pression inflationniste peut être temporairement maîtrisée grâce à de tels mécanismes, ils n'offrent pas de perspectives de stabilité à long terme, ni le degré suffisant de confiance qui est nécessaire à une reprise réelle ». Le jugement que porte M. Hicks est trop large, car plusieurs pays de l'OCDE semblent avoir réussi à utiliser cette approche avec succès à long terme. Néanmoins, je ne vois pas d'autre solution pour la plupart des pays que de persévérer avec le quasi étalon du stock monétaire pendant aussi longtemps que ce que l'on appelle la monnaie existera. Cela sous-entend le monopole d'émission de la monnaie. Comme cela devrait être maintenant très clair, ce n'est pas une panacée pour comprendre le fonctionnement de la macro-économie dans toute sa complexité.

Conclusion

Je ne veux pas essayer de résumer ce qui précède. Cependant, je tiens à faire une dernière remarque sur la méthodologie qui, d'après moi, offre un fil conducteur. Il s'agit de la conviction que l'analyse macro-économique peut s'appliquer au monde réel, comme je l'ai dit au tout début. Pour moi, il est secondaire que cette analyse soit keynésienne, néo-keynésienne, monétariste, néoclassique, pré-keynésienne ou quoique ce soit d'autre. Nous utilisons la même approche pour représenter le système et l'ensemble des variables importantes ainsi que des relations qui existent entre elles et qui les constituent. Les différentes écoles de macro-économie diffèrent en ce qu'elles attachent une importance relative différente à un ensemble particulier de relations. Mes réflexions montrent qu'il est nécessaire, lorsqu'on applique l'appareil macro-économique aux forces en évolution qui sont à l'oeuvre dans le monde réel, d'accorder un poids différent à des éléments qui le sont aussi. Le système macro-économique est ouvert : de nombreuses forces qui conditionnent ce fonctionnement sont déterminées de l'extérieur. Elles ne sont pas immuables et, au fur et à mesure qu'elles évoluent, il faut tenir compte de la façon dont elles

conditionnent le macrosystème. Pour mieux les suivre, nous simplifions les éléments qui, dans le système, ne sont pas importants pour le but poursuivi. Et nous affinons les éléments qui eux sont importants. Les forces avec lesquelles est aux prises le conseiller de politique macro-économique sont puissantes et ont une masse d'inertie. Néanmoins, l'équilibre entre elles peut évoluer très rapidement. En fait, il existe un bon procédé empirique qui consiste à anticiper le prochain ensemble d'évolution bien avant d'avoir maîtrisé le dernier, au niveau de la compréhension, c'est-à-dire, et à fortiori, au niveau d'une réponse politique adéquate, car cela prend plus de temps.

Par exemple, le choc de l'offre sur le prix des marchandises et des salaires dans les années 1970 exigeait que l'on accorde une attention plus particulière à l'aspect de l'offre de nos macrosystèmes. La mauvaise performance économique prolongée depuis le début des années 1980 devrait davantage attirer l'attention des macro-économistes sur les questions « structurelles ». L'accumulation des attentes inflationnistes et l'abandon du système de taux de change fixes exigent que l'on accorde beaucoup plus d'importance aux amplitudes nominales et à la monnaie. À la fin de la dernière décennie, le phénomène des bilans exigeait une attention toute particulière.

Les sceptiques pourront certainement dire que si le système analytique a besoin de telles modifications, il s'agit alors d'un « non-système ». C'est de là que vient en partie la mauvaise réputation de la macro-économie dans les années 1970. En ce qui me concerne, il ne s'agit pas là d'une faiblesse fondamentale de méthodologie. Cela découle des retards dans la prise de conscience, des phénomènes de seuil au niveau des décisions qui sont prises dans le monde, ainsi qu'à la puissance et aux écarts qui existent entre les forces qui proviennent de l'extérieur du système.

Notes

Cet exposé a été préparé à la fin d'une rencontre avec l'OCDE. Elle bénéficie donc beaucoup de l'expérience qui en a été tirée. Cependant, les points de vue qui sont exprimés ici sont les miens et ne peuvent être considérés comme reflétant ceux de cette organisation. Cette communication a été présentée au symposium intitulé « Enseignements des expériences macro-économiques récentes de l'Europe et de l'Australie » organisé par la section de recherche macro-économique de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, à Ottawa, les 8 et 9 juin 1984.

1. Ce terme est utilisé dans l'introduction de Mme S. Ostry et de M. V. Koromzay, « The United States and Europe: Coping with Change », *L'observateur de l'OCDE*, mai 1982.
2. Le produit national peut être représenté par la somme des dépenses en tant que somme des facteurs des revenus, ou par la production du processus de fabrication. J'entends par « fermeture » du modèle macro-économique la façon dont est traitée cette triple détermination du produit national.
3. J.F. Helliwell *et al.*, « The Structure of RDX2 », Étude n° 7 du personnel de recherche, Ottawa, Banque du Canada, 1971. La loi de Say n'est pas appliquée à court terme et la

demande globale des revenus diminués ne domine pas complètement la décision de production (voir également la section sur les vitesses d'adaptation).

4. C.I. Higgins, « A Wage-Price Sector for a Quarterly Australian Model », dans *Econometric Studies of Macro and Monetary Relations*, publié par A.A. Powell et R.A. Williams, Amsterdam, North Holland, 1973; et C.N. Caton et C.I. Higgins, « Demand-Supply Imbalance, Unexpected Imports and Unintended Inventory Accumulation », *International Economic Review*, février 1974.
5. Voir, par exemple, J.F. Helliwell et al., « Energy and National Economy: An Overview of the MACE Model », dans *Progress in Natural Resource Economics*, publié par A.D. Scott, Oxford, Oxford University Press, 1984.
6. C'est ainsi, par exemple, que l'école néoclassique utilise un concept simple et très grossier pour la demande globale.
7. Sur le marché, les salaires sont fixés en termes nominaux, ce qui fait qu'une diminution instantanée des salaires réels a lieu immédiatement par le biais de la modération de la masse salariale. Le fait de savoir si cette diminution antérieure des salaires réels dure dépend de l'évolution subséquente des prix (et des salaires) ainsi que de la productivité. Il est facile de trouver des cas où une diminution antérieure des salaires réels ne produit pas de retombée postérieure sur le salaire réel, sauf d'une façon plus ou moins instantanée.
8. Au nombre des effets associés se trouvent ceux qui agissent sur les exportations nettes par le biais de l'amélioration de la compétitivité et sur les augmentations réelles des dépenses publiques des éléments budgétaires fixés en termes nominaux. Le résultat dépend nettement, et de façon semblable, du fait que la croissance des agrégats monétaires est ou n'est pas modifiée. L'importance du lien qui existe entre une faible inflation et le produit réel est un élément important de qualification de l'analogie fréquemment citée entre la rigueur salariale et la dévaluation. Bien qu'un pays puisse en bénéficier unilatéralement, si tous pays le font les avantages en sont supprimés. Cependant, si une inflation plus faible dans le système s'accompagne d'une production supérieure, alors tous peuvent en tirer profit.
9. Il ne peut s'agir d'un effet postérieur, tout au moins pendant peu de temps, car les effets de la production positive nette et l'augmentation à court terme sont réduits.
10. Voir « Labour Markets », *Perspective économique de l'OCDE*, juin 1984, pour une analyse des tendances au cours de cette décennie.
11. M. M.L. Weitzman a récemment essayé de construire un système de détermination des salaires à partir de ces notions, dans « Some Macroeconomic Implications of Alternative Compensation Systems », *Economic Journal*, décembre 1983.
12. C'est le thème de ces réflexions (voir la conclusion) qui veut que notre appareil analytique ait besoin d'être constamment modifié. Au moins, il s'agit là d'un argument très fort en faveur de l'utilisation sage de modèles économétriques et non pas d'un argument contre. L'une des raisons impératives en faveur de l'utilisation de modèles macro-économétriques pour l'analyse de politiques, c'est l'aide qu'il permet dans l'évaluation des révisions de données. C'est une raison dont on fait souvent peu de cas. L'histoire économique récente est souvent réécrite à l'occasion du processus de révision des données. Si les dernières données publiées sont filtrées par un modèle économétrique, on peut apprendre beaucoup de choses sur le poids relatif adéquat qu'il faut accorder à différents éléments de ces données.
13. Comme bien d'autres, j'ai appris beaucoup des travaux de Clower et Leijonhufvud. Ce courant théorique a pris toute la dimension dans K.J. Arrow et F.H. Hahn, *General Competitive Analysis*, San Francisco, Holden-Day, 1971. Pour trouver un exemple d'application empirique systématique, voir J.F. Helliwell et C.I. Higgins, « Macroeconomic Adjustment Processes », *European Economic Review*, 7, 1976, p. 221-228.
14. Voir, par exemple, R. Dornbusch, « Expectations and Exchange Rate Dynamics », *Journal of Political Economy* 84, 1976. Je suis très reconnaissant envers MM. Gerry Holtham et Val Koromzay de l'aide qu'ils m'ont apporté dans la clarification du débat qui suit.
15. « Exchange Rate Volatility and World Trade », document n° 28, Washington (D.C.), FMI, 1984.

16. L'importance qu'ont les chemins suivis pour les ajustements historiques réels dans la détermination (l'évolution) des équilibres des systèmes est, bien entendu, un argument supplémentaire très fort en faveur des macromodèles quantitatifs avec des dynamiques explicites.
17. « From Managing Crises to Sustaining Interdependence: Taking a Long View of Economic Policies », discours de M. Emile van Lennep, secrétaire général de l'OCDE, devant l'Institut suisse des études internationales, Zurich, le 28 mars 1984.
18. Les marchés de l'énergie, et particulièrement le développement de la demande, sont un exemple de la façon dont la suppression des rigidités peut avoir un impact important sur le fonctionnement d'un marché.
19. Cette partie et les quatre paragraphes qui suivent ont été extraits sans pratiquement aucune modification de F. Larsen, J. Llewellyn et S. Potter, « International Economic Linkages », *Études économiques de l'OCDE*, 1, automne 1983.
20. M. Dean et R. Pringle, « Economic Co-operation from the Inside », New York, Group of Thirty, 1984. Mes collègues qui en savent plus que moi sur cette question pensent que ce point de vue est trop chargé, particulièrement en ce qui concerne la période qui a suivi 1979. Voir V. Koromzay, J. Llewellyn et S. Potter, « Exchange Rates and Policy Choices: Some Lessons from Interdependence in a Multilateral Perspective », *American Economic Review*, mai 1984.
21. Dans les trois paragraphes qui suivent, je cite, de façon pratiquement textuelle, les propos prononcés par Sylvia Ostry, qui faisait alors partie de l'OCDE, lors d'une conférence organisée par le *Financial Times* en novembre 1982. Les passages en question reposent beaucoup sur l'analyse faite par Val Koromzay.
22. C'est ainsi, par exemple, que dans *Perspectives économiques* de l'OCDE, décembre 1983, il était écrit que la baisse des pourcentages d'épargne des ménages pouvait avoir contribué jusqu'à 1,5 % à la croissance du PIB réel dans sept des principaux pays en 1983, et encore plus en 1984. Il s'agit, tout au moins au début de la phase de reprise, du fait que la croissance du revenu nominal s'est accélérée au même moment où l'inflation et les taux d'intérêt nominaux baissaient.
23. D.T. Coe et G. Holtham, « Output and Responsiveness and Inflation: An Aggregate Study », *Études économiques de l'OCDE*, 1, automne 1983.
24. Je n'attribuerai pas toute la baisse du revenu nominal au cours de cette période à l'augmentation de la demande monétaire associée à la baisse de l'inflation. L'augmentation initiale des taux d'intérêt, qui s'est aussi produite, a dépassé pratiquement toutes les attentes. De la même façon, les processus d'auto-renforcement internationaux de déflation, y compris, comme ils l'ont fait à cette occasion, l'apparition d'une crise naissante de l'endettement international, expliquent, sans aucun doute, une grande part du ralentissement de l'activité mondiale (voir également la section sur l'interdépendance).
25. Il existe d'autres raisons qui expliquent que le réglage de détail soit passé de mode, d'autant plus que nos connaissances sont inadéquates pour l'étayer. Lors des discussions sur ces ensembles assez vastes de questions qui ont eu lieu dans le cadre de forums organisés par l'OCDE, on a utilisé trois C pour illustrer les desiderata nécessaires à la conduite d'une politique macro-économique : constance, continuité et crédibilité. Il semble tout à fait approprié de faire porter son attention, comme je l'ai fait, sur la crédibilité pour comprendre les phénomènes d'attente. Dans un certain sens, la crédibilité est le plus grand C — si vous n'en avez pas, il faut beaucoup de constance et de continuité pour en accumuler. Il ne faut toutefois pas totalement négliger les deux autres C.
26. Résumé dans Peter Saunders, « Big Government: Is It Too Big? », *L'observateur de l'OCDE*, mars 1984. En m'attachant tout particulièrement au rôle du secteur public, je ne veux pas dire qu'il est le principal déterminant de l'esprit d'entreprise et du dynamisme économique, mais seulement qu'il s'agit d'un domaine dans lequel de nombreux changements se sont déroulés au cours de la dernière décennie.
27. L'interventionnisme est un terme meilleur que taille du secteur public car il existe de nombreuses formes d'actions de l'État qui n'ont aucune implication directe sur la part des dépenses publiques qui sont inscrites dans les comptes du produit national.

28. Ces chiffres sont extraits de R.W. Price et P. Muller, « Structural Budget Deficits and Fiscal Stance », Document de travail n° 15 du département d'économie et de statistiques de l'OCDE, Paris, OCDE, 1984.
29. *Positive Adjustment Policies — Managing Structural Change*, Paris, OCDE, 1983.
30. Au cours de la réunion ministérielle qui a eu lieu au milieu de 1983, il a été décidé d'utiliser, individuellement et collectivement, les conditions favorables qu'offrirait la reprise économique pour renverser les tendances au protectionnisme et pour relâcher et démonter progressivement les mesures intérieures qui faussent les échanges et y font obstacle.
31. Voir, par exemple, l'étude très stimulante écrite par J. Waelbroeck, « The SPELC: A European Tale », document de travail n 8316, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, Centre d'économie mathématique et d'économétrie, 1984. Il utilise le concept de cycle économique-socio-politique long comme cadre de travail pour traiter deux anthologies : A. Boltho, éd., *The European Economy: Growth and Crisis*, Oxford University Press, 1982 et R. Dahrendorf, *Europe's Economy in Crisis*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1982.
32. Voir, par exemple, Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press, 1982.
33. *Transparency for Positive Adjustment*, Paris, OCDE, 1983.
34. Sir John Hicks, « A Sceptical Follower », *The Economist*, le 18 juin 1983.
35. Par exemple, M. Friedman, « The Role of Monetary Policy », *American Economic Review*, mars 1968. Si le contrôle de la masse monétaire réussit à stabiliser le niveau de prix global, alors « l'étalon » est un panier de marchandises.
36. Pour une description complète de l'évolution et des institutions du ciblage monétaire, voir *Monetary Targets and Inflation Control*, Études monétaires de l'OCDE, Paris, OCDE, 1979.
37. Voir *Exchange Rate Management and the Conduct of Monetary Policy*, Études monétaires de l'OCDE, Paris, OCDE, 1985.
38. Voir J.-C. Chouraqui et R.W. Price, « Medium-Term Financial Strategy: The Coordination of Fiscal and Monetary Policy », *Études économiques de l'OCDE*, 2, printemps 1984, ainsi que Coe et Holtham, « Output and Responsiveness ».
39. P. Atkinson et J.-C. Chouraqui, « The Conduct of Monetary Policy in the Current Recovery », Document de travail du département d'économie et de statistiques de l'OCDE, 14, Paris, OCDE, 1984 et *Perspectives économiques* de l'OCDE, juin 1984.



Résumé du rapporteur



Résumé des commentaires faits pendant le colloque

DOUGLAS D. PURVIS
DAVID LAIDLER

J'aimerais tout d'abord remercier nos invités. Ils ont fait un effort considérable pour traiter des questions qui nous intéressent et ils nous ont beaucoup aidé. J'aimerais également m'excuser par avance de toute forme possible d'injustice que je ferai à certains de leurs points de vue. Je suis sûr que certains ont éprouvé de la difficulté à résumer en 15 pages l'expérience de leur propre pays et à en tirer des leçons. Je vais maintenant essayer de ramener chaque résumé à environ trois lignes. Vous comprendrez que je me sente encore plus mal à l'aise qu'eux.

Mes remarques vont tourner autour de deux principaux points. Tout d'abord, je tirerai les leçons générales qui me semblent se dégager de cette conférence. Ensuite, je m'attarderai sur l'expérience vécue par certains pays et qui me semble être pertinente à la situation canadienne. Le choix des pays que je ferai sera incomplet car David Laidler parlera de l'expérience des autres pays et tirera ses propres conclusions générales.

Quelques leçons d'intérêt général

Regarder ailleurs qu'aux États-Unis

Le principal objet de cette conférence est de permettre d'étudier d'autres expériences que celle des États-Unis, celles d'autres pays. Je suis heureux de la tenue de cette conférence car, au Canada, il nous arrive quelquefois de mal percevoir notre situation économique à force de nous comparer presque exclusivement aux États-Unis.

La première remarque d'ordre général que j'aimerais faire, c'est que, pendant ces deux jours, j'ai entendu débattre de problèmes qui me semblent très familiers. Je crois que si ce même groupe international s'était présenté devant ses homologues américains, et non pas devant une commission royale du Canada, les économistes américains n'auraient pas réagi de la même manière; les problèmes débattus n'auraient pas, dans l'ensemble, semblé aussi familiers à nos voisins.

Il y a là une leçon importante. Les Canadiens ont tendance à croire que lorsque leur expérience ne correspond pas à celle des États-Unis, c'est qu'ils sont en dehors de la norme. En réalité, dans la situation internationale actuelle, ce sont en fait les États-Unis qui sont en dehors de la norme. Certes, il y a encore des questions intéressantes à poser qui pourraient contribuer à expliquer la performance américaine et ce que nous pouvons apprendre des différences qui existent entre les États-Unis et le Canada. Toutefois, je crois que dans le cadre de cette conférence, il est utile de souligner que ce sont les États-Unis qui sont en dehors de la norme.

Les États-Unis sont également hors norme en termes de modèle avec la caractéristique relativement « fermée » de leur économie. Pendant cette conférence, nous avons discuté de questions qui sont familières aux Canadiens mais qui ne se posent pas souvent aux États-Unis. Ces questions sont, bien sûr, liées à celles que pose une économie ouverte et tout particulièrement aux relations qui existent entre les taux de change, les salaires et les termes des échanges. Dans une économie ouverte, ces trois variables réagissent beaucoup les unes sur les autres. Cette interaction est en général écartée du débat américain, parce que résolue par le caractère fermé de l'économie américaine. Je crois que les observateurs de l'économie américaine peuvent tirer une leçon de cela. Ils devraient moins se percevoir comme une économie fermée. Quoi qu'il en soit, il est rassurant, pour ceux d'entre nous qui vivent si près des Américains et qui prennent dans ce pays une bonne part de leur cadre de référence économique, de constater qu'il y a d'autres pays qui se préoccupent de variables telles que les taux de change et les termes de l'échange.

Enfin, j'ai été très intrigué par l'importance qu'ont prise les discussions sur la politique fiscale. Je crois qu'il y a trois ans, dans une conférence de ce genre sur les différentes économies, la politique fiscale n'aurait pris qu'une petite part de nos discussions. Diverses raisons ont fait qu'au cours des années 1970, la politique fiscale n'a eu qu'une place secondaire dans les débats sur la politique macro-économique. Parmi ces raisons, il y avait l'introduction de taux de change variables, l'émergence de la théorie macro-économique néoclassique et l'adoption de règles monétaires par les banques centrales.

Alors que nous nous sommes largement attardés sur la politique fiscale, j'ai noté, avec surprise, que nous n'avons pas beaucoup parlé des déficits, tout au moins sans la passion que l'on aurait pu constater si l'on avait comparé les déficits du Canada et des États-Unis.

La nécessité de « règles de stabilité »

Dès le début de la conférence, j'ai été intrigué par le rôle joué par l'idéologie dans nos discussions. Il va de soi que dans tout groupe de macro-économistes se font jour des désaccords idéologiques ou philosophiques importants. La question qui s'est posée dans le contexte de ce symposium consistait à savoir dans quelle mesure ces désaccords masqueraient la performance économique de chaque pays que nous voulions évaluer. Je me suis demandé si chacun allait tirer des conclusions différentes des diverses expériences à cause de l'angle sous lequel nous procédons à nos analyses (certains partent de modèles néoclassiques, d'autres de modèles post-keynésiens, enfin d'autres se situent entre les deux ou au-delà de ces deux modèles).

Aux fins de mon résumé, la question pertinente qui se pose consiste à savoir quelles sont les leçons non tintées d'idéologie que l'on peut tirer. Celle qui n'a cessé de s'imposer à moi en écoutant des gens aux convictions et aux origines diverses, c'est que les politiques choisies vont souvent dans le mauvais sens. Quelle que fut l'origine nationale ou le point de vue de l'intervenant, la discussion se terminait presque toujours par cette remarque : « Cette politique n'a pas produit les résultats escomptés. » Soit qu'elle causait des effets différents sur les variables de l'objectif qu'elle visait, soit qu'elle avait des effets secondaires qui n'avaient pas été prévus. En conséquence, au cours de l'année qui suivait, le gouvernement, au moment où il essayait d'élaborer une politique, devait consacrer beaucoup de temps à réagir aux nouvelles perturbations exogènes qui causaient de nouveaux problèmes plutôt que de supprimer les effets secondaires des anciennes politiques.

Laissez-moi vous dire dans quel sens on peut tirer une leçon non tintée d'idéologie. Je veux faire une distinction entre deux aspects du rôle du gouvernement dans l'économie. D'un côté, on trouve une idéologie ou une philosophie qui prescrit un certain degré d'intervention du gouvernement dans l'économie. Je fais la référence au rôle structurel du gouvernement qui fait place à la décision portant sur la part d'activités économiques qui doit tomber sous la coupe du secteur public, le type de structures fiscales qu'il faut adopter et ces autres sortes de « règles ». J'utiliserai le terme « d'interventionnisme » pour décrire cette option idéologique. Je veux faire une distinction entre l'interventionnisme et ce que, à défaut d'un mot meilleur, j'appellerai « l'activisme ». C'est conforme à l'usage qu'en fait Chris Higgins dans son article où il traite également de la question importante et connexe que représente « la crédibilité politique ».

Il me semble que, dans bien des cas où les politiques d'un gouvernement ont échoué, cela ne provient pas de différents points de vue sur l'interventionnisme mais d'un excès d'activisme. Si cette analyse est juste, nous pourrions alors dire que dans la plupart des pays, la performance des politiques économiques aurait été bien meilleure si les points

de vue philosophiques adoptés, et cela quels qu'ils soient, avaient été appliqués d'une façon beaucoup plus régulière. Les retournements complets de politique sont coûteux à court terme en matière de performance macro-économique. Par retournement complet, j'entends les situations où la politique essaie de réagir à chaque nouvel événement qui se produit, même s'il faut pour cela modifier complètement la position précédemment adoptée plutôt que d'essayer de maintenir le cap qui a été choisi.

L'interventionnisme, c'est-à-dire un parti pris pour le marché libre ou pour le secteur public, n'a peut-être pas beaucoup d'importance pour la performance macro-économique à court terme. Les différentes économies semblent assez solides et capables de réagir et d'obtenir d'assez bonnes performances avec l'une ou l'autre de ces options dominantes. Par contre, l'économie a du mal à répondre aux renversements marqués des politiques des gouvernements. Ces renversements se produisent quand un gouvernement prend conscience d'un nouveau problème et croit devoir s'adapter avec précision à cette situation plutôt que de laisser le cadre qu'il a établi, quel qu'il soit, réagir et résoudre les problèmes.

L'une des leçons que l'on peut tirer, c'est que très souvent les gouvernements en font trop. Sans m'étendre trop longtemps, on peut faire une analogie intéressante entre cela et la politique micro-économique. Je crois savoir que l'évolution de la politique micro-économique au cours des 25 dernières années s'est faite à partir du postulat selon lequel le marché était le cadre idéal. Par la suite, au fur et à mesure que l'on a discerné des imperfections, les économistes ont commencé à les prendre comme preuve de l'argument en faveur de l'intervention des pouvoirs publics. Si le marché était imparfait, les « aspérités » pouvaient être étudiées et une politique conçue par le gouvernement devait, en principe, supprimer l'imperfection.

Dans le domaine des politiques concernant la micro-économie, l'expérience a démontré que ces politiques étaient souvent mauvaises — car si le marché était imparfait, les politiques du gouvernement se révélaient peut-être elles aussi imparfaites. La micro-économie moderne exige que l'on compare les imperfections du marché aux imperfections des politiques. Je crois qu'il serait beaucoup plus simple que les macro-économistes fassent reposer leur débat sur ces bases et que l'on fournisse davantage de justifications avant de modifier des politiques.

Le rôle du marché de la main-d'oeuvre

Ma troisième remarque, c'est que toutes les routes mènent au marché de la main-d'oeuvre. Quelles que soient les analyses que l'on fasse, par pays ou par sorte de problème, nous finissons toujours par parler du marché de la main-d'oeuvre. Les questions que pose le marché de la

main-d'oeuvre et les politiques qui lui sont liées ont réellement dominé nos débats. Nous avons parlé des différents cadres dans lesquels s'inscrit la politique de chaque pays. Certains pays sont marqués par un fort consensus et un esprit de collaboration, tandis que d'autres sont davantage marqués par une situation conflictuelle et d'affrontement sur le marché du travail. Lorsque nous avons parlé des différences de performance économique qui existent entre les pays, c'est la diversité des situations du marché du travail qui s'est souvent posée comme question principale.

Dans le cas de la Suède, nous avons parlé du rôle important que joue, sur le marché du travail, la négociation collective des salaires dans le secteur public par rapport à celle du secteur privé. C'est une question qui joue également un rôle important dans le débat canadien. La question de la flexibilité, que Pierre Fortin et d'autres ont récemment traité dans notre pays, s'est imposée.

Nous avons également parlé des autres micropolitiques — politiques des revenus, état providence, etc. C'est l'influence que ces politiques ont sur le fonctionnement du marché qui leur donne une telle emprise micro-économique. Nous avons même parlé du marché du logement au Royaume-Uni. À cet égard, David Laidler nous a dit que c'est par le marché du travail que la politique du logement influence, de façon marquée, la performance économique de ce pays.

Ainsi, le marché du travail s'est vu accorder une grande importance au cours de cette conférence. La situation aurait été bien différente si nous nous étions rencontrés voici dix ans. À cette époque, le marché du travail ne faisait tout simplement pas partie du débat macro-économique.

Inflation et chômage

La dernière observation que j'aimerais faire c'est que si l'on s'en tient aux discussions de ces deux derniers jours, on est obligé de conclure que l'inflation est un phénomène relativement bien compris, alors que tel n'est pas le cas du chômage. Voilà deux propositions qui ne me satisfont pas entièrement. En effet, il me semble que la première est inexacte. Quant à la deuxième, elle ne me satisfait pas parce que je crois qu'elle est juste.

L'inflation est une question que nous n'avons pas beaucoup traité. Voici deux ans, elle aurait été prioritaire à notre ordre du jour. À cet égard, j'ai été très heureux d'entendre M. Chris Higgins parler des normes monétaires. Je crois qu'il est utile de faire en sorte que ces normes restent au coeur des discussions macro-économiques. Je tiens également à attirer l'attention sur l'avertissement qu'il nous a donné à l'effet que les politiques du président Reagan pourraient finir par susciter la même réaction qu'a dû subir le président Lyndon Johnson : le maintien de déficits importants conduira à la monétisation de ces derniers et à

l'inflation. Je crois que nous avons été trop optimistes à l'égard de l'inflation et que nous lui avons trop rapidement accordé une place secondaire dans nos débats.

Le chômage s'impose de plus en plus comme étant un phénomène macro-économique mal compris. Le taux de chômage devient de moins en moins une donnée statistique parlante. Il est dangereux de l'appliquer à tous les pays et à toutes les époques, et ce pour n'importe quel pays. Je crois qu'il serait utile que nous accordions plus d'importance aux taux de croissance de l'emploi dans nos débats de macro-économie. Nous aurions une idée plus précise des évolutions macro-économiques, aussi bien internationales qu'au travers du temps, si nous faisons place, parallèlement à nos débats sur le taux de chômage, à des débats précis sur la croissance de l'emploi. Au cours de ces deux derniers jours, nous avons découvert que des pays qui, par ailleurs, ont des expériences semblables au niveau du chômage, ont souvent des expériences très différentes au niveau de l'emploi.

Dans le même ordre d'idées, on peut dire que les modèles macro-économiques multi-sectoriels ont pris de plus en plus d'importance. Nos entretiens ont été dominés par les variations relatives des prix, par les évolutions structurelles, la redistribution de l'emploi d'un secteur à un autre et par divers sujets du même genre. Le rôle du chômage structurel à moyen terme, qui comporte des éléments multi-sectoriels distincts, a pris de plus en plus de place dans le débat macro-économique.

Dans le même ordre d'idées, j'aimerais faire référence à une phrase de l'article de M. Mancur Olson Jr. Il dit simplement que, dans de nombreuses situations, une bonne politique macro-économique est tout simplement une bonne politique micro-économique. Voilà qui est lié à la question de l'adaptation sectorielle et à la nécessité de la flexibilité. Les microphénomènes peuvent se transformer en macroproblèmes. L'une des façons de résoudre les problèmes macro-économiques consiste à disposer de meilleures politiques micro-économiques. Lorsque j'ai dit cela à David Laidler, il m'a répondu que cela avait toujours été la vérité fondamentale contenue dans la théorie économique de l'offre. C'est une partie de l'économie de l'offre que nous étions tous prêts à faire nôtre, mais qui a été noyée dans l'ensemble des prétentions excessives des économistes partisans de cette dernière et qu'ils projetaient dans d'autres directions.

Les enseignements de quelques pays

République fédérale d'Allemagne

M. Uwe Westphal nous a donné des renseignements utiles sur la politique monétaire et fiscale de l'Allemagne. Je crois que l'expérience de ce pays dans le domaine de la politique monétaire est tout à fait pertinente

pour le Canada. D'une façon générale, l'expérience vécue par l'Allemagne au début des années 1970, alors qu'elle annonçait la mise en place prochaine de règles monétaristes, est très importante. Nous savions tous que l'argent et l'inflation étaient étroitement liés. Cependant, c'est en Allemagne qu'a été conçue l'idée d'annoncer à l'avance un objectif monétaire et de s'y tenir. L'idée sous-jacente était que l'effet de cette annonce pourrait influencer le résultat visé par la poursuite d'un objectif monétaire.

Au Canada, cette stratégie a été adoptée par la Banque du Canada en 1975 et maintenue jusqu'en 1981. D'une façon générale, le ciblage monétaire nous a déçus. La principale raison de notre déception ne réside pas dans le fait que nous n'avons pas été capables de suivre un gradualisme monétaire. Nous nous sommes demandés si nous avions procédé de manière trop graduelle, si la Banque du Canada maîtrisait les bons agrégats et d'autres questions du même genre. Je crois que la leçon principale de l'épisode du ciblage monétaire entre 1975 et 1981, c'est qu'il était très difficile de noter les effets des attentes suscitées par l'annonce, plutôt que par la poursuite d'un gradualisme monétaire. Nous avons cru qu'en annonçant des objectifs, cela aiderait à secouer des inerties, accélérerait la réaction à l'inflation et minimiserait la quantité de production réelle nécessaire pour faire baisser l'inflation. Rien de cela n'a été obtenu.

Voilà qui illustre parfaitement bien la proposition voulant que l'on ne puisse importer une politique en s'attendant à ce qu'elle ait les mêmes effets qu'ailleurs. Dans ce cas, c'est parce que nous n'avons pas été en mesure d'importer le cadre institutionnel qui entourait cette politique en Allemagne. Le tripartisme jouait un grand rôle dans le cas de l'Allemagne. On peut dire que l'annonce des cibles monétaires a joué le rôle d'une sorte de politique des revenus. Au Canada, il a fallu compter sur le volontarisme pour obtenir une politique des revenus analogue. Cela ne s'est pas produit.

Cela ne veut pas dire que nous ne devrions pas nous préoccuper de l'inflation, ou qu'il ne faut pas utiliser des restrictions monétaires. Il s'agit tout simplement d'une situation de laquelle nous n'avons pas tiré tous les effets parce que notre cadre institutionnel était très différent de celui du pays dans lequel cette politique avait été élaborée. Je reviendrai sur ce point dans ma conclusion.

Ce qu'a dit M. Westphal de la politique fiscale a également permis d'éclairer la situation canadienne. Il a fait ressortir deux épisodes : le premier et le deuxième choc pétrolier. Le premier choc pétrolier s'est produit en 1973–1974, alors que l'économie allemande était dans une situation de forte expansion caractérisée par une augmentation considérable des salaires. Pour répondre à cette dernière, le gouvernement a pris des mesures de compression fiscale en 1973. Ces compressions fiscales semblaient appropriées au niveau du rôle que joue l'état dans le cycle

économique. Cela devenait beaucoup moins approprié face au choc pétrolier imprévisible qui devait suivre.

Le deuxième choc du pétrole de 1979 se présentait de manière tout à fait différente, dans la mesure où l'économie allemande connaissait alors une période de ralentissement marqué. Les salaires étaient beaucoup moins fermes et ils avaient une plus grande flexibilité réelle que celle dont nous avons tendance à parler dans nos débats sur les économies européennes. Lorsque le choc pétrolier se produisit, la politique fiscale était expansionniste.

Il faut souligner deux éléments de ces périodes utiles à l'expérience canadienne. Tout d'abord, les effets réels de la compression fiscale ont beaucoup dépendu de la réaction des salaires. Deuxièmement, l'évaluation que l'on fait de la pertinence d'une politique fiscale dépend ou non de l'importance que l'on attache à la baisse de l'inflation par rapport à l'atténuation des effets sur la production réelle, causés par le choc pétrolier. Il est intéressant de noter que, dans les deux cas, M. Westphal a fait essentiellement porter son attention sur la désinflation.

L'autre élément intéressant de l'expérience allemande a été soulevé pendant la discussion sur la politique de stabilisation de l'état fédéral. Le cadre fédéral de l'Allemagne semble identique à celui du Canada. En fait, il en diffère sur deux points importants. Je crois que l'on peut dire que la République fédérale d'Allemagne est plus centralisée que le Canada. Il est également exact de dire que le fédéralisme allemand fait davantage appel au consensus — et beaucoup moins à la confrontation — et que les différences régionales sont moins marquées en Allemagne que chez nous. Il n'en reste pas moins que l'on peut tirer des leçons de l'expérience allemande. Je ne voudrais pas trop m'étendre sur cette question, sinon pour citer la remarque qu'a faite John Sargent à la fin de la séance sur la macropolitique. (Voir le résumé des documents de travail sur la conduite de la macropolitique dans une économie fédérale diversifiée en termes de régions.)

Les Pays-Bas

La deuxième étude de cas dont j'aimerais vous parler concerne les Pays-Bas. Avant de venir à cette conférence, j'ai lu le document de Michael Ellman sur le choc pétrolier et bien des problèmes dont il parle dans les premières pages m'ont semblé remarquablement familiers. Ensuite, j'ai lu son analyse du milieu dans lequel la politique est appliquée. Il écrit que le gouvernement central des Pays-Bas n'impose pratiquement jamais ses volontés à qui que ce soit. Il se contente de réunir des gens, de leur parler et de découvrir ce que chacun veut; après quoi il prépare un compromis. L'élaboration de la politique générale repose, dans une grande mesure, sur le consensus. C'est là que s'arrête, sans aucun doute, l'analogie avec le Canada.

L'analogie peut se faire sur deux autres questions. Tout d'abord, les micropolitiques, qui ont diminué l'efficacité du mécanisme de répartition, se sont imposées de façon beaucoup plus profonde aux Pays-Bas qu'au Canada. Ensuite, le diagnostic du problème est beaucoup plus avancé aux Pays-Bas qu'il ne l'est au Canada. Les Hollandais commencent en fait par s'attaquer au problème d'une façon beaucoup plus directe que nous ne le faisons.

M. Ellman décrit trois politiques clés qui jouent actuellement un rôle important dans la ré-industrialisation de la Hollande : il s'agit de la politique de déficit budgétaire, d'un programme visant à encourager la croissance et le développement du secteur du marché et du partage du travail.

Le partage du travail ne semble pas vraiment possible au Canada parce que nous n'avons pas dans nos relations de travail ce consensus qui semble être caractéristique de la situation aux Pays-Bas. Cependant, les deux premières politiques me paraissent beaucoup ressembler à celles qui ont été appliquées en Colombie-Britannique. Il est donc possible de parler d'une « expérience hollandaise » qui serait poursuivie sur la côte ouest du Canada. Il sera intéressant de suivre l'évolution de ces deux politiques.

Je crois que l'analogie entre les Pays-Bas et la Colombie-Britannique mérite que l'on s'y attarde. Je vois deux questions communes qui se posent et qui joueront un rôle important sur l'évolution des deux économies. La première consiste à savoir de quoi seront exactement faites les relations de travail à moyen terme. La polarisation semble actuellement importante en Colombie-Britannique. Comment cela va-t-il évoluer? La situation en Hollande paraît être bien meilleure. Toutefois, est-il possible de s'attendre à ce que le consensus dans les relations de travail se maintienne au travers des importants ajustements macro-économiques qui se font actuellement? La deuxième question porte sur le fait que ces deux économies semblent beaucoup compter sur un essor de l'investissement pour se sortir de la situation présente. Il sera intéressant d'observer de quelle façon l'investissement se fera dans les deux cas.

Permettez-moi maintenant de parler du « mal hollandais ». À cet égard, je partage le peu de goût que M. Ellman a pour cette expression. Je crois que le mal est dans la façon de réagir et non pas dans l'agression subie. J'aimerais donc parler du « mal hollandais » en faisant trois distinctions.

La première porte sur le fait qu'une économie peut être frappée par deux différentes sortes de chocs énergétiques. Dans le premier cas, il s'agit de la situation aux termes de laquelle le marché mondial accorde une valeur à une ressource et vous découvrez brusquement que vous en avez plus que vous ne le pensiez. Dans le deuxième cas, il s'agit de la situation où une ressource dont vous disposez prend soudain de la valeur dans le monde. Dans le premier cas, il s'agit d'un choc lié à la quantité

des réserves, dans l'autre d'un choc lié au prix. Voilà deux choses qui peuvent provoquer des effets très différents.

Afin de bien mesurer l'importance de ces distinctions, il faut se souvenir de la séance au cours de laquelle M. Ellman a traité de l'intention de protéger les industries horticoles locales et énergivores des augmentations de prix de l'énergie (article 15). Il y a un débat semblable au Canada. Toutefois, ce genre de réaction au choc du prix de l'énergie a peu de chose à voir avec les « problèmes » de l'économie qui découlent de la découverte de plus grandes réserves d'énergie ayant un prix donné. Dans le cas du « choc quantitatif », la question de l'évolution du coût d'opportunité de cette ressource ne se pose pas, pas plus qu'on ne se demande si les industries nationales devraient payer ce coût d'opportunité.

J'insiste sur la question des chocs quantitatifs parce que je crois que c'est là que se trouvent quelques-unes des aberrations et quelques-uns des problèmes insolubles qui se posent aux macro-économistes. Les chocs quantitatifs peuvent provoquer deux différentes sortes de désindustrialisation. Dans les deux cas, il s'agit essentiellement d'un problème à court terme. Il ne se pose comme problème à long terme que lorsque des politiques viennent se superposer, d'une façon ou d'une autre, au processus d'adaptation.

Tel que je la perçois, la Hollande appartient au premier cas, et c'est celui-là qui est à mon avis le plus pertinent pour le Canada. Il s'agit d'une évolution provoquée des avantages comparatifs qui exige une modification structurelle dans l'économie et une redistribution des ressources d'un secteur à l'autre. Cette évolution s'est fortement fait sentir au Canada sur le plan régional. Au début des années 1970, nous avons vécu une redistribution des ressources qui sont allées du secteur manufacturier, dans l'est, à celui des ressources, dans l'ouest. Le secteur des services de l'ouest du Canada a dû alors faire face à l'essor important du secteur de l'énergie. Aux Pays-Bas, cette situation implique une utilisation égocentrique de l'expression « avantage comparatif ». Si j'ai bien compris, le secteur public s'est approprié tous les revenus provenant de l'exploitation de l'énergie et les a dépensés dans le secteur des services. Cela a provoqué une redistribution importante des ressources qui sont passées des marchandises échangées aux services.

Les problèmes macro-économiques qui se posent à l'issue de ce processus font partie du processus d'ajustement « marshallien » aux termes duquel surgissent des quasi revenus positifs dans certains secteurs et négatifs dans d'autres. Cela incite les stimulants du marché à redistribuer les ressources. Il se peut que surgissent des macroproblèmes pendant cet ajustement, et l'on pourrait envisager des macropolitiques qui tendraient à minimiser les problèmes d'adaptation. Ce processus se transforme en maladie — connue à une certaine époque sous le nom de « mal anglais », si, en réponse à ce type de choc, on applique des

politiques qui visent à relancer le secteur en déclin afin d'éviter la désindustrialisation. D'une façon tout à fait caractéristique, le gouvernement a mal interprété les signaux de la baisse de la rentabilité et de l'emploi dans le secteur en déclin. Au lieu de les voir comme étant les signes d'une évolution structurelle, dans l'intérêt à long terme du pays, ils ont été pris pour la cause du problème plutôt que comme une indication de celui-ci.

Cette situation est tout à fait différente du deuxième cas du « mal hollandais » qui est étroitement lié à l'expérience vécue par le Royaume-Uni avec son pétrole de la Mer du Nord. À ce stade, la terminologie n'est plus très claire; l'expression « mal anglais » que j'ai utilisée dans le contexte précédent est, en fait, un syndrome antérieur au pétrole de la Mer du Nord.

Après la découverte du pétrole de la Mer du Nord, on a pu observer une augmentation de la demande d'actifs en livre Sterling. Cette demande a eu à la fois un effet direct sur la richesse et des effets indirects sur les portefeuilles de placement. La livre Sterling est alors devenue une « pétro-devise ». On pourrait raisonnablement supposer que quelques-uns des propriétaires de cette nouvelle richesse en dépenseraient une partie en achats de produits britanniques manufacturés, ce qui ferait augmenter la production de ce pays. Mais l'effet de pétro-devise a provoqué une augmentation réelle importante de la livre et une baisse de la demande de produits britanniques manufacturés. Si les effets de pétro-devise dominent l'effet de demande directe, on obtient le résultat anormal que peut provoquer, à court terme, l'augmentation de la richesse, c'est-à-dire une baisse de la demande de production.

Dans le deuxième cas du « mal hollandais », la désindustrialisation est un problème macro-économique à court terme qui provient essentiellement d'un dépassement du taux de change. La façon de bien comprendre cette situation consiste à la percevoir comme un choc de la demande monétaire. La réponse adéquate est une augmentation en une seule fois de l'offre monétaire.

Cela explique pourquoi, lorsque l'on étudie le cas britannique, il faut distinguer les effets provoqués par le pétrole de la Mer du Nord de ceux imputables à la politique d'austérité de Mme Thatcher. Vue sous cet angle, elle a été mal échelonnée dans le temps. Ses politiques de demande ont été lancées au moment où le pétrole de la Mer du Nord exerçait ses effets de cette manière. Si l'on se place du point de vue de la première situation du « mal anglais », c'est-à-dire le soutien aux industries en déclin, alors le moment choisi par Mme Thatcher était probablement bon. Toutefois, je crois que ce qui dominait dans la situation du Royaume-Uni, c'est que le pétrole de la Mer du Nord provoquait un dépassement du taux de change, ce qui fait que les politiques de compression de la demande de Mme Thatcher se produisaient à un moment tout à fait inopportun.

Je ne crois pas que cette situation de deuxième « mal hollandais » s'applique particulièrement au Canada, alors que c'était un effet dominant au Royaume-Uni. Le dollar canadien ne risque pas de devenir une pétro-devise, et cela même si nous devons nous débarrasser de quelques caractéristiques indésirables de notre programme énergétique national. La Banque du Canada n'aura pas à s'inquiéter d'une ruée générale sur le dollar. Je suis sûr que ce serait un changement agréable pour la banque. Cependant, je ne crois pas que ce problème risque de se poser.

Quoi qu'il en soit, il est utile de faire la distinction entre ces deux sortes de situations de « mal hollandais ». Je crois que c'est la première qui est importante pour le Canada, c'est-à-dire celle de la redistribution sectorielle et de la nécessité d'appliquer des politiques d'ajustement plutôt que des politiques anti ajustement.

La Suède

Le troisième pays dont je veux vous parler est la Suède. Bien que j'ai trouvé très utile le débat sur la crise de l'état providence (article 4), ce n'est pas de cela dont je vais vous parler.

Je ne souhaite pas m'attacher au problème du salaire réel tel qu'il est perçu en Suède. Je crois qu'au Canada, nous devons repenser notre approche des zones de chômage qui se font jour dans les secteurs utilisant les ressources. Je crois, tout particulièrement, que le salaire réel du chômage est une question qui devrait nous inquiéter. Je suis frappé par les leçons très importantes que le Canada peut apprendre du problème suédois posé par le salaire réel et par l'expérience de la dévaluation.

À court terme, la dévaluation peut se révéler être un outil très efficace pour diminuer le salaire réel. Son efficacité repose sur sa capacité à tromper quelqu'un. Si ce sont vos institutions qui créent un salaire réel trop élevé, vous pouvez faire baisser, pendant un certain temps, par la dévaluation, l'excédent de salaire réel. Par contre, il est peu probable que vous puissiez changer ces institutions par une dévaluation.

D'autre part, tout en diminuant le salaire réel, la dévaluation verra son efficacité diminuée par l'attente d'autres dévaluations. Dans une situation donnée, la dévaluation peut sembler préférable à une récession prolongée pour faire baisser le salaire réel. Néanmoins, rien n'est gratuit. Plus vous faites appel à la dévaluation, moins elle aura d'effets sur le salaire réel et plus elle aura d'effets essentiellement inflationnistes. C'est l'une des raisons qui jouent contre les dévaluations trop fréquentes. Je crois que l'autre problème que pose des dévaluations trop fréquentes est que cela peut apparaître comme une solution de facilité pour le gouvernement. Les gouvernements qui surchauffent l'économie doivent, à un moment donné, se demander comment sortir d'une telle situation. Si la dévaluation a été une réussite la fois précédente, ils se disent qu'ils

peuvent l'utiliser à nouveau. Cela incite les gouvernements à ne pas trop s'inquiéter de la surchauffe de l'économie.

Les leçons importantes sont :

- Le rôle de la dévaluation et son interaction avec les variables réelles et très importantes pour l'élaboration de la politique canadienne.
- Le taux de change est essentiellement un instrument nominal et ses effets à long terme vont se porter sur les variables nominales.
- Les effets à court terme d'une dévaluation sur les variables réelles seront considérablement influencés par des attentes du milieu dans lequel ils prennent place. La dévaluation est un jeu auquel il ne faut pas jouer trop souvent.

Le deuxième élément de la politique de taux de change que je voudrais aborder n'a pas été traité par M. Ulf Jakobsson. Si nous avions parlé de l'expérience plus ancienne vécue par la Suède, nous aurions pu tirer une leçon qui nous aurait été utile au milieu des années 1970. Cette leçon porte sur l'appréciation de la devise.

Supposons, par exemple, que le problème ne soit pas la non-conformité de votre économie par rapport à celle du reste du monde, mais l'inflation chez vos principaux partenaires commerciaux. La réaction naturelle est de laisser votre devise prendre de la valeur, afin de protéger vos prix intérieurs de l'inflation étrangère. Par contre, ces mêmes forces, qui dans l'autre situation, favorisent la diminution temporaire du salaire réel par la dévaluation voudront maintenant lutter contre l'augmentation de la valeur de la devise, car cette dernière diminuera la compétitivité de leur secteur dans la deuxième situation.

Toutefois, la baisse de la compétitivité ne sera que temporaire. La résistance à l'appréciation de la devise, dans une situation où c'est l'inflation étrangère qui provoque la pression sur le taux de change, conduit à une inflation importée. L'utilisation du taux de change comme instrument protectionniste mélange les effets du taux de change réel et nominal et provoque une inflation importée comme celle que les économies suédoises et canadiennes ont connue. Max Corden a écrit sur ce sujet un article intitulé « Exchange Rate Protection ».

La dernière leçon que l'on peut tirer de l'expérience suédoise et que je ne commenterai pas, se trouve dans la communication n° 4 de M. Jakobsson : les mesures cycliques à court terme provoquent rapidement des impacts structurels dans l'économie. Voilà une leçon qui mérite d'être retenue.

L'Autriche

Le quatrième pays dont je veux parler est l'Autriche. Ce que l'on a souvent appelé le « miracle autrichien » m'a souvent intrigué. Si je comprends bien, le « miracle autrichien » semble être le triomphe de l'application régulière et cohérente d'une politique et non pas d'une idéologie particulière. Cette politique a permis de créer un milieu écono-

mique constructif. Voilà qui, je crois, témoigne en faveur des règles de stabilité. Le miracle autrichien semble être le résultat d'un mélange réussi de gestion de la demande et de syndicats coopératifs. S'agit-il d'un miracle unique ou d'un miracle permanent? C'est la question qui se pose et qui est demeurée entière à la fin de l'intervention de M. Helmut Frisch.

Si j'ai bien compris, au milieu des années 1970, une politique sociale précise et l'évolution relative des prix causée par le premier choc pétrolier ont permis de trouver un consensus en faveur d'une évolution structurelle importante qui impliquait l'expansion du secteur des services. Cette évolution structurelle a été facilitée par une politique fiscale expansionniste qui a accéléré le processus d'ajustement en canalisant rapidement des ressources vers le secteur des services. C'est ainsi que, contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres économies, le ralentissement cyclique qui a suivi la première crise pétrolière en Autriche a été évité, et la moitié du cycle des affaires a été éliminé. C'est pourquoi, lorsqu'on étudie les taux de croissance moyens au cours de la deuxième partie des années 1970, l'expérience autrichienne apparaît comme ayant été très bonne parce que ce pays a évité un ralentissement du cycle des affaires. Compte tenu des expériences de ralentissement qu'ont vécu d'autres pays, cet épisode tend à dominer les « moyennes » calculées sur toutes les années 1970. De plus, l'Autriche s'est retrouvée avec le cadre structurel qui lui semblait souhaitable — c'est-à-dire un secteur de service plus important.

Lors de la seconde crise pétrolière, l'Autriche n'a pas pu jouer de la même manière car, à ce moment-là, ce pays ne voulait pas augmenter suffisamment son secteur des services pour éviter le ralentissement économique. C'est pourquoi la réponse à cette crise a été différente de la première.

C'est dans ce contexte que Brian Scarfe a posé un peu plus tôt des questions importantes : est-ce que la croissance élevée découle du consensus autour du marché du travail, ou est-ce que le consensus sur le marché du travail existe grâce à une forte croissance? Est-ce que le consensus va durer sur les marchés du travail au moment où nous entrons dans la deuxième moitié des années 1980, et au moment où les taux de croissance sont beaucoup plus faibles?

Ces questions restent sans réponse. Il sera intéressant de voir comment l'Autriche y répondra.

La Suisse

Je peux me permettre d'être bref sur la Suisse. Plus j'entends parler de ce pays et plus j'aime son caractère exceptionnel. Je soupçonne que les leçons que l'on peut apprendre de la Suisse sont négatives pour nous autres Canadiens. Ne serait-ce pas extraordinaire si notre structure

industrielle traversait notre structure régionale de telle sorte que l'on voit rarement, et peut-être même jamais, une entité politique régionale chercher à obtenir une politique industrielle particulière? J'ai poussé un soupir de soulagement lorsque s'est posée la question de l'industrie horlogère du Jura, car ainsi, on a vu que les Suisses sont parfois comme tout le monde. Pour autant que je puisse en juger, il semble que ce soit un accident de l'histoire s'ils n'ont pas beaucoup d'occasions de se comporter comme les autres. J'ai été très inquiet lorsque j'ai entendu dire que le taux hypothécaire avait acquis un prix politique en Suisse. Chris Allsopp confirmera que la prétendue exemption du taux hypothécaire des forces du marché a été une faiblesse importante de la concurrence et du contrôle du crédit au Royaume-Uni. Dans le pays, on a, bien sûr, exercé une pression politique considérable pour faire en sorte que le taux d'intérêt hypothécaire ait un prix politique. Heureusement, cela a été évité.

Les Suisses auront peut-être de la chance. Toutefois, si les prédictions de Chris Higgins, quant à ce qui va arriver au cours des prochaines années à la politique américaine se réalisent, ce que je crains, cette question va causer beaucoup de problèmes aux Suisses. Au Canada, où on a laissé le taux hypothécaire obéir aux lois du marché, nous nous rendrons compte que cela a été avantageux. C'est, semble-t-il, une petite dose de courage politique de la part de ceux qui nous gouvernent.

L'Australie

Voilà un pays où l'on peut penser trouver les leçons les plus nettes et les plus évidentes pour le Canada. Comme notre pays, il y a un système fédéral, un secteur de ressources importantes, une économie très ouverte, un secteur manufacturier qui cherche constamment à être protégé et d'autres caractéristiques semblables aux nôtres. La différence essentielle semble être, pour nous qui avons des systèmes décentralisés et irréguliers de négociation des salaires, qu'en Australie il y a, sinon une politique des revenus, du moins un mécanisme très centralisé de fixation des salaires qui, voici il y a encore peu, était présenté par les défenseurs d'une politique des revenus comme étant un modèle pour le reste du monde.

Au Canada, nous discutons, une fois de plus, de savoir si nous devrions négocier les contrats de salaires plus souvent, si nous devrions essayer de synchroniser les négociations salariales, si nous devrions essayer de le faire sur une base plus centralisée. Si j'ai bien compris, l'expérience australienne, telle que décrite par Robert Gregory, devrait nous inciter à la prudence sur ce sujet.

Tout d'abord, il faut dire qu'en Australie, la négociation centralisée des salaires, ou plutôt la fixation des salaires, car le mot négociation n'est pas exact dans ce cas, laisse très nettement place à un ajustement

assez rapide, et dans tous les domaines, au choc monétaire. Voilà qui est sans aucun doute un avantage. Par contre, l'expérience australienne montre que c'est un très mauvais système lorsqu'il s'agit de répondre à des chocs qui exigent des évolutions dans les écarts de salaire entre des secteurs et entre des métiers. Il semble que la structure des salaires relatifs soit très rigidifiée par le système dans ce pays. Compte tenu du fait qu'au Canada les évolutions des termes des échanges internationaux ont tendance à être parallèles aux évolutions des termes des échanges intérieurs, et compte tenu de la manière dont le niveau d'ensemble des salaires réels dans tout le pays a tendance à suivre les évolutions de la structure en équilibre des salaires réels entre les secteurs et entre les régions, si nous devions adopter quelque chose s'apparentant au système australien, il nous faudrait l'étudier très attentivement et éviter ce genre de problème.

Si j'ai bien compris, ce système s'est révélé être, en pratique, dans les années 1970, un mécanisme permettant de geler le niveau réel des salaires. Le tribunal des salaires décida que le salaire réel ne devait pas baisser en Australie même si l'expansion du secteur minéral était terminée. Voilà qui est peut-être relié au déplacement par palier vers la droite de la courbe de Phillips sur laquelle M. Gregory a attiré notre attention. Il me semble que, pour le Canada, la leçon est qu'avant d'adopter un tel système, il nous faudrait étudier attentivement un bon mécanisme permettant l'ajustement rapide et général des salaires nominaux afin que ce même mécanisme ne rigidifie pas plus qu'ils ne le sont déjà les salaires réels.

M. Gregory pourra me dire si j'ai mal compris ses leçons. Il me semble que l'expérience australienne soulève d'importantes questions déjà posées quant à certaines réformes au Canada.

Le Royaume-Uni

Voici le tour du Royaume-Uni, je pourrais m'y éterniser. Tout d'abord, je tiens à dire que je suis en désaccord avec Chris Allsopp sur le succès des politiques des revenus du milieu des années 1970, sur le contrat social et le reste. Les relations de travail sont très mauvaises au Canada. La négociation collective est erratique. Il y a beaucoup d'antagonisme dans le système. Ne serait-ce pas merveilleux si nous pouvions approcher de quelque chose de plus consensuel. Si nous prenions cette voie, nous partirions d'où se trouvait le Royaume-Uni, au début des années 1970. Je crois qu'il est intéressant et pertinent de se demander si le contrat social a eu des effets et s'ils ont été bénéfiques.

J'aurais tendance à dire que la baisse du taux d'inflation du Royaume-Uni, vers le milieu des années 1970, doit beaucoup plus au renversement de la politique monétaire en 1973-1974 qu'au contrat social. Il est toujours facile, après coup, de dire que grâce à l'atmosphère créée par le

contrat social, le taux d'inflation a baissé rapidement, que le coût du chômage semble faible, mais que, bien entendu, il semble être également horrible. Ce qui me semble important, c'est qu'il s'agissait d'un contrat, c'est-à-dire qu'il y avait deux partenaires. Il est vrai, je crois, que la loi présentée par M. Michael Foot sur le monopole syndical avait pour but de remercier les syndicats pour le freinage des salaires. Que l'on croit qu'une telle loi soit souhaitable ou non, cela soulève de graves problèmes dans le contexte canadien. Dans notre pays, ces lois relèvent des provinces et non pas du fédéral. Il est donc très difficile de donner une pareille chose, dans tout le pays, dans un état fédéral. J'en suis très heureux, ce qui n'est probablement pas le cas de tout le monde. Néanmoins, je crois qu'on peut tomber d'accord sur le fait que, d'un point de vue non idéologique, c'est un problème auquel il faut faire face.

Dans le même sens, il y a eu des mesures qui n'étaient pas aussi liées à la négociation collective, tout en lui étant proche, et Doug Purvis et Bob Gregory en ont parlé, qui ont fait mouche dans le cadre australien. On est arrivé à un accord pour soutenir les industries en déclin. Le Conseil national de l'entreprise, comme on l'appelle, est essentiellement devenu, au milieu des années 1970, une entreprise de cautionnement pour l'industrie britannique, avant que le pétrole ne commence à couler, après toutefois qu'il fut devenu clair que la livre allait devenir une pétrodevise. Il faut se rappeler, qu'en 1973, tout le monde savait qu'il y avait du pétrole dans la Mer du Nord. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'une coïncidence si la livre a arrêté de baisser à la fin de 1973 au moment du premier choc pétrolier. Je crois que c'était directement lié aux entrées de capitaux qui se rendaient compte que le pétrole de la Mer du Nord était soudainement devenu rentable. Dans le cas de l'Australie, le mécanisme de soutien à l'industrie a consisté à faire appel à des quotas qui ont évité les effets des salaires réels rigides dans le secteur manufacturier.

Ces deux sortes de politiques amoncelaient les ennuis pour l'avenir. Elles impliquaient de ralentir l'évolution structurelle que l'on aurait souhaité voir se réaliser dans l'économie. Je crois que l'expérience du Royaume-Uni montre clairement que les coûts d'adaptation sont beaucoup plus grands qu'ils ne l'auraient été en première instance si l'évolution structurelle n'avait pas été ralentie. Je ne sais pas si l'Australie fera face au même problème ou si elle aura le temps de se reprendre pour le résoudre plus doucement. Quoi qu'il en soit, j'ai noté que Bob Gregory était inquiet du fait que la diminution du secteur manufacturier australien ait été ralentie et que cette politique ne faisait probablement que la repousser plutôt que de la résoudre définitivement.

Ce que je veux réellement dire, et c'est la leçon que je retire pour le Canada, c'est que ce n'est peut-être pas une bonne affaire que de payer le consensus social au prix d'un ralentissement de l'évolution structurelle de l'économie. Je crois qu'il y a là un avertissement important pour nous.

La France

Tout d'abord, j'aimerais associer la France et le Royaume-Uni, car je crois que leurs expériences solitaires de politique d'expansion fiscale, destinées à résoudre les problèmes tels que le chômage et une faible croissance réelle, sont une leçon importante.

George de Menil a dit qu'il pensait que l'expérience de M. Mitterrand ressemble, sur plusieurs points, à celle de l'Allemagne au début des années 1970. C'est un point de vue. Par contre, le parallèle qui s'impose constamment, c'est qu'il s'agissait d'un comportement identique à l'expérience faite en 1972–1973 par Heath-Barber au Royaume-Uni. Celle-ci a été troublée par le premier choc pétrolier; les défenseurs de ces conceptions économiques ont pu prétendre que, s'il ne s'était agi de l'OPEP, tout ce serait bien passé. Je crois qu'il est difficile de prétendre une telle chose à la lumière de l'expérience Mitterrand. Aucun choc extérieur visible n'est venu troubler l'expérience française.

Je crois qu'il nous faut faire très attention si l'on veut bien comprendre la leçon à tirer de l'expérience Mitterrand et de l'expérience Heath-Barber. George de Menil situe le choix politique de la France entre le fait de rester dans le système monétaire européen et d'abandonner l'expansion fiscale ou de laisser filer le taux de change et utiliser des contrôles et une forme ou une autre de protectionnisme pour survivre. Je crois qu'il est important de se rappeler que dans le Royaume-Uni, Heath et Barber ont laissé aller le taux de change sans succomber au protectionnisme. Par contre, ils ont utilisé beaucoup de contrôles sur les prix et les salaires. D'ailleurs, en 1973–1974, ils étaient très heureux de proclamer que ce qu'ils appelaient avec plaisir « l'élément intérieur » de l'inflation, était le plus bas d'Europe occidentale. Et c'était vrai. Mais, évidemment, la pression de la demande débordait tout simplement sur le taux de change et provoquait une distorsion sérieuse des prix relatifs, ainsi qu'un problème généralisé d'inflation. L'inflation globale était très élevée.

La première leçon à tirer n'est pas que le fait de « jouer en solitaire » à l'encontre d'un taux de change fixe, soit une opération inutile qui, si le taux de change fixe n'existait pas, permettrait de jouer en solitaire plus longtemps. Ce n'est pas ce que montre l'expérience Heath-Barber. La leçon, c'est que cela a provoqué un problème d'inflation plutôt qu'un problème de crise de balance des paiements.

Je crois qu'il y a une leçon beaucoup plus importante qui est liée à ce que l'on avait l'habitude d'appeler « l'approche de convoi » et qui était associé au rapport McCracken. J'avais l'habitude de plaisanter avec mes étudiants sur le fait qu'il était très difficile de conduire un convoi de locomotives sur une voie étroite. Je crois comprendre que ce genre d'argument refait surface sous les noms de Layard, Dornbusch et Buitier. Ils prétendent que, si l'Europe occidentale pouvait, avec tous les autres

pays, accorder ses violons en même temps, elle ne ferait pas face aux problèmes Heath-Barber, ni aux problèmes Mitterrand, et pourrait jouer sur un même registre et s'en sortir. C'est une erreur énorme : il y a là une faute fondamentale de composition. À ce stade, le modèle américain à économie fermée devient pertinent. Si le monde, ou tout au moins une partie importante du monde se met à reproduire de l'inflation à l'unisson, ils vont essentiellement se fixer des taux de change entre eux et se transformer en économie fermée. Je crois que l'expérience du système de Bretton Woods, à partir de 1964, montre bien ce qui peut probablement se passer dans cette situation. Vous aurez toujours des pressions inflationnistes qui ne pourront pas, bien entendu parce qu'elles ne le peuvent pas, se porter dans la balance des paiements ou sur le taux de change. Elles se porteront au contraire sur le marché du travail. Il est possible que dans de telles conditions, vous puissiez maintenir l'expansion un peu plus longtemps. Cependant, la courbe verticale de Phillips à « long terme » finira par vous rattraper, dans un long terme qui, je le soupçonne, sera beaucoup plus court cette fois-ci qu'il ne l'a été dans les années 1960.

Je crois donc que la notion selon laquelle si, « d'une manière ou d'une autre, nous montons ensemble dans un convoi, nous pourrions faire des choses que l'on ne peut pas faire individuellement », est une notion tout à fait erronée et dangereuse. Je crois qu'il nous faut reconnaître que l'obstacle qui a fait échec à MM. Heath et Mitterrand est un obstacle lié à la création de crédit interne qui s'oppose aux contraintes liées aux ressources dans l'économie. Dans ces cas, les effets se sont fait sentir d'une façon particulière. Si l'on essayait de faire la même chose sur un plan mondial, on ferait face au même obstacle et l'on subirait les conséquences inflationnistes, même si le mécanisme de transmission se trouve être différent.

Permettez-moi maintenant d'aborder le dernier point que j'aimerais traiter et qui découle de ce qu'a dit Chris Higgins (article 16). Doug Purvis avait raison lorsqu'il disait qu'il est réconfortant pour les économistes canadiens de s'asseoir avec d'autres économistes venant d'ailleurs que des États-Unis et de découvrir que ces derniers sont, dans bien des domaines, hors norme, que les économies ouvertes de taille inférieure ont beaucoup de problèmes en commun. Les problèmes que nous avons en commun ont tendance à nous apparaître comme relevant de l'évolution des termes des échanges, de l'essor du commerce des marchandises et d'autres problèmes qui nous viennent du monde extérieur. Je crois qu'il nous faut être attentif au fait que ces chocs viennent de quelque part.

La lecture que je fais de l'histoire économique des vingt dernières années, c'est que, à l'exception de l'OPEP, les chocs qui ont assailli le système et qui ont causé tant de tensions ne sont pas venus *deus ex machina*. Ils ont été induits par des politiques qui trouvaient surtout leur

origine aux États-Unis, dans le cadre du système de Bretton Woods et de ses successeurs. Ce qui nous semble être une inflation apportée et une expansion du commerce des marchandises est en réalité une perturbation causée par l'inflation américaine du début des années 1970. L'effondrement du système de Bretton Woods, qui nous a causé tant de problèmes, ne s'est pas produit comme cela. Il s'agissait d'un effondrement du système monétaire international qui découlait d'une inflation mondiale provoquée par les États-Unis, ainsi que par les différentes réactions politiques des membres du système de Bretton Woods. C'est ce qui a empêché ce dernier de faire face au problème et l'a tout simplement fait disparaître.

Permettez-moi de vous rappeler que tout cela s'est passé avant que l'OPEP ne devienne vraiment puissant. Le système de Bretton Woods était condamné avant que l'OPEP ne soit créé. Cela nous ramène directement à ce que M. Doug Purvis a dit un peu plus tôt : l'un des enseignements que je retire de cette conférence, c'est que, quelle que soit l'option que vous choisissiez — secteur public important ou peu important, un état providence ou pas d'état providence — , il semble important de poursuivre une politique qui ne s'oriente pas au gré des chocs de l'économie. Il est important que la politique ne soit ni volontariste ni arbitraire, ni agitée ni changeante, mais qu'elle offre un cadre de travail stable et prévisible sur une longue durée pour permettre au secteur privé de disposer du temps nécessaire pour s'ajuster.

Conclusions

Lorsque l'on cherche à tirer des leçons permettant d'améliorer la performance économique de notre propre pays, il est toujours utile d'étudier ce qui s'est passé dans d'autres pays. Ce symposium a été un exercice très fructueux sur le plan de l'étendue de l'expérience offerte, ainsi que sur celui des débats très utiles qui ont suivi les présentations concernant la situation canadienne.

Les leçons négatives

Il est probable que les leçons les plus immédiates, qui ressortent de cet exercice, sont des leçons négatives. L'étude de l'expérience des autres économies révèle les erreurs clés de politiques que nous souhaitons éviter ici. Cette conférence en a cerné quelques-unes, y compris les politiques faisant se succéder les arrêts et les relances, les politiques anti-ajustement, le protectionnisme du taux de change et un certain nombre d'autres politiques qui inhibent le fonctionnement efficace du marché du travail.

Les leçons positives

L'un des dangers de ce type d'exercice est de croire que les expériences positives d'autres pays peuvent être littéralement transposées. Deux leures conduisent à de telles attentes qui ne correspondent pas à la réalité.

Tout d'abord, on observe une tendance qui consiste à ne souligner que les aspects positifs d'une politique qui a, semble-t-il, réussi à l'étranger. Pourtant, la plupart des politiques comportent un coût qu'il faut importer avec les bénéfices. De plus, le rapport qualité-prix peut très bien dépendre d'un ensemble de conditions particulières dans lequel est venue s'insérer cette politique et qui pourrait être différent ici de ce que l'on a pu observer à l'étranger.

Le deuxième point, c'est la généralisation des rapports qualité-prix particuliers à ce pays. C'est lié à l'idée assez populaire de l'approche de Lester Thurow quant au développement de l'économie nord-américaine et qui veut que nous nous comportions comme des Japonais. En réalité, c'est le cadre politique et culturel qui fait que certaines politiques marchent bien dans certains pays. Ce cadre ne pouvant facilement être transposé, il en va de même des résultats de ces politiques. Je crois que cela a été particulièrement bien illustré par l'expérience canadienne du ciblage monétaire, et je crois que cela s'applique au regard admiratif et envieux que nous portons sur le Japon et sur « le miracle autrichien ».

On peut tirer des leçons des expériences étrangères. Les plus évidentes sont les leçons négatives qui consistent à cerner les erreurs qu'il faut éviter. Les leçons les plus difficiles sont celles qui consistent à identifier les politiques qui peuvent être adaptables à notre situation.

Notes

Cet exposé a été présenté dans le cadre du colloque intitulé « Enseignements des expériences macro-économiques récentes de l'Europe et de l'Australie » organisé par la section de recherche macro-économique de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, à Ottawa, les 8 et 9 juin 1984.

M. Douglas Purvis a préparé l'introduction, la conclusion et les commentaires sur l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et l'Australie. M. David Laidler a rédigé les commentaires sur la Suisse, l'Australie, le Royaume-Uni et la France.



Ordre du jour

Colloque : Enseignements des expériences macro-économiques récentes de l'Europe et de l'Australie, les 8 et 9 juin 1984.

Le vendredi 8 juin

- 9h30 *Introduction*, John Sargent, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald) et ministère des Finances
- 9h45 à 11h15 *Allemagne, France*
(Président : Alasdair Sinclair, Université de Dalhousie)
Uwe Westphal, professeur, Université de Hambourg
Georges de Menil, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris
- 11h30 à 13h *Pays-Bas, Suède*
(Président : Gordon Sparks, Université Queen's)
Michael Ellman, professeur, Université d'Amsterdam
Ulf Jakobsson, Fédération des employeurs suédois
- 14h15 à 15h45 *Autriche, Suisse*
(Président : Wendy Dobson, Howe Research Institute)
Helmut Frisch, professeur, Université technique, Vienne
Jean-Christian Lambelet, professeur, Université de Lausanne
- 16h à 17h30 *Australie, Royaume-Uni*
(Président : William White, Banque du Canada)
Robert Gregory, professeur, Université nationale d'Australie
Christopher Allsopp, Université Oxford
- 19h *Réception et dîner*
(Président : David Smith, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald) et Université Queen's)
Christopher Higgins, directeur, General Economics Branch, OCDE

Le samedi 9 juin

- 9h00 à 10h30 *The Conduct of Macropolicy in a Federal, Regionally Diverse Economy*
(Président : Pierre Fortin, Université Laval)
Jean-Christian Lambelet
Uwe Westphal
- 10h45 à 12h15 *The Role for Incomes Policy in Macroeconomic Strategy*
(Président : John McCallum, Université du Québec à Montréal)
Helmut Frisch
Georges de Menil
Ulf Jakobsson
- 13h30 à 15h00 *Macroeconomic Response to Export/Real Exchange-Rate Shocks*
(Président : Brian Scarfe, Université de l'Alberta)
Christopher Allsopp
Michael Ellman
Robert Gregory
- 15h15 à 17h00 *Sommaire*
Animateurs : Douglas Purvis, Université Queen's et David Laidler, Université Western Ontario
- 17h00 *Ajournement*

Les participants (*orateurs invités)

- | | |
|-----------------------|---|
| Ablett, David | Commission Macdonald |
| Albo, Greg | Université Carleton, Ottawa |
| *Allsopp, Christopher | Université Oxford |
| Barber, Clarence | Membre, Commission Macdonald |
| Benidickson, Jamie | Commission Macdonald |
| Breton, Albert | Membre, Commission Macdonald |
| Cairns, Alan | Commission Macdonald et Université de la Colombie-Britannique |
| Connidis, Lilla | Commission Macdonald |
| Crow, John | Banque du Canada |
| *de Menil, Georges | Écoles des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris |
| Dobson, Wendy | Institut C.D. Howe, Toronto |
| Doern, Bruce | Commission Macdonald et Université Carleton |
| *Ellman, Michael | Université d'Amsterdam |
| Featherstone, Dennis | Ministère des Finances |

Fortin, Pierre	Commission Macdonald et Université Laval
Freedman, Charles	Banque du Canada
Godsoe, Gerry	Commission Macdonald
Gorbet, Fred	Ministère des Finances
Grant, John	Wood Gundy Limited, Toronto
*Gregory, Robert	Université nationale d'Australie
*Higgins, Chris	OCDE, Paris
Hill, Rod	Commission Macdonald
*Jakobsson, Ulf	Fédération des employeurs suédois
Laidler, David	Commission Macdonald et Université Western Ontario, London
*Lambelet, Jean-Christian	Université de Lausanne, Suisse
Macdonald, hon. Donald S.	Président, Commission Macdonald
McCallum, John	Université du Québec à Montréal
McCracken, Mike	Informetrica, Ottawa
Martin, Anne	Commission Macdonald
Martin, Joyce	Commission Macdonald
Nymark, Alan	Commission Macdonald
Ostry, Sylvia	Ministère des Affaires extérieures
Panitch, Leo	Université Carleton
Picard, Laurent	Membre, Commission Macdonald
Preston, Ross	Conseil économique du Canada, Ottawa
Purvis, Douglas	Université Queen's, Kingston (Ontario)
Riddell, Craig	Commission Macdonald et Université de la Colombie-Britannique (Vancouver)
Rubinoff, Sid	Ministère des Finances
Sargent, John	Commission Macdonald
Scarfe, Brian	Université de l'Alberta, Edmonton
Sims, Harvey	Office du Conseil privé
Sinclair, Alasdair	Université Dalhousie, Halifax (N.-É.)
Slater, David	Conseil économique du Canada
Sparks, Gordon	Université Queen's
Wallace, Catherine	Membre, Commission Macdonald
*Westphal, Uwe	Université de Hambourg
White, William	Banque du Canada
Wilson, Tom	Université de Toronto



M. Christopher John Allsopp : Il a obtenu, en 1966, un diplôme M.Phil. en économie de l'Université d'Oxford. Depuis 1967, il est membre associé du New College de l'Université d'Oxford. Il a travaillé à mi-temps, ou de façon temporaire, au Trésor britannique (1967–1970), au ministère de l'Emploi (1970–1973) et au Central Policy Review Staff (1978–1979). En 1973, il a dirigé le service des perspectives économiques de l'OCDE et il a été le rédacteur en chef de *Perspectives économiques* de l'OCDE, pour lequel il a été ensuite consultant entre 1967 et 1977. Il a présidé le « St. James Group » (*The Economist*/EIU Economic Forecasting and Assessment Unit) de 1977 à 1981. De 1980 à 1983, il a été conseiller et directeur de la Division d'économie de la Banque d'Angleterre. Il a effectué ses principales recherches dans le domaine de la théorie monétaire et fiscale et dans l'analyse des problèmes de politique, aussi bien au Royaume-Uni que dans les pays de l'OCDE. Il s'est également intéressé aux problèmes particuliers posés par le pétrole et par les interdépendances internationales dans les années 1970 et 1980.

M. George de Menil : Après avoir terminé ses études à Harvard, il a obtenu un doctorat en économie du MIT en 1968. De 1968 à 1974, il a enseigné au Boston College et à l'Université Princeton. Au cours des deux années suivantes, il a été responsable de l'élaboration de METRIC, un modèle trimestriel de grande envergure pour l'économie française utilisé aux fins de prévisions budgétaires officielles. En 1978, il a créé le Centre d'économie quantitative et comparative de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris, un institut qui effectue des recherches et organise des conférences internationales sur la politique macro-économique dans les principaux pays industriels de l'Est et de

l'Ouest. En outre, il est le fondateur et le co-président du Séminaire international sur la macro-économie, une conférence annuelle d'économistes européens et américains qui se consacrent à l'étude des questions de politique macro-économique dans les pays industriels. De 1981 à 1983, il a été membre associé du Council on Foreign Relations (New York) et a collaboré à un projet sur la coordination internationale des politiques économiques nationales. Ses plus récentes publications sont *Economic Summity* (avec Anthony M. Solommon, 1983); *International Seminar on Macroeconomics* (publié par Georges de Menil et Robert J. Gordon, qui a rédigé une introduction) et *Stabilization Policy in France and the Federal Republic of Germany* (publié avec U. Westphal, 1985). Il a écrit de très nombreux articles, chapitres et notes sur les questions de politique de stabilisation et sur la fixation des prix et des salaires.

M. Michael Ellman : Il a étudié aux universités de Cambridge, Londres et Moscou et il a obtenu un doctorat de l'Université de Cambridge. Il a été ensuite professeur d'économie à l'Université de Glasgow et ensuite chargé de recherche au Département d'économies appliquées et membre associé du Fitzwilliam College, Université de Cambridge. Il est actuellement professeur d'économie à l'Université d'Amsterdam. Il s'est spécialisé dans l'étude de la planification économique dans les pays socialistes et il a publié des travaux dont certains portent sur l'utilisation des méthodes de planification mathématique en Union soviétique et sur l'économie de la collectivisation et de l'agriculture en URSS (*Planning Problems in the U.S.S.R.*, 1973, *Socialist Planning*, 1979, *Collectivization, Convergence and Capitalism*, 1984). Il a également été consultant auprès du gouvernement hollandais, des Nations Unies, et de banques et de partis politiques aux Pays-Bas. Il s'intéresse aussi à la politique économique dans les pays d'Europe de l'Ouest. Il a publié plusieurs articles sur le développement économique aux Pays-Bas, y compris « Natural Gas, Restructuring and Reindustrialization: The Dutch Experience of Industrial Policy » dans T. Barket et V. Brailovsky (édit.), *Oil or Industry*, 1981, et « The Crisis of the Welfare State — the Dutch Experience » dans K. Boulding (édit.), *The Economics of Human Betterment*, 1984.

M. Helmut Frisch : Il a fait ses études en économie, en mathématiques et en statistiques aux universités de Graz et de Vienne, et il a enseigné à Princeton, Yale et Berkeley en 1968-1969, à l'Institute of Advanced Studies à Vienne en 1969 et à l'Université de Linz en 1970. Depuis 1971, il est professeur d'économie à l'Université technique de Vienne. Il a été directeur du programme de recherche sur les causes de l'inflation en Autriche (financé par la Banque nationale autrichienne) de 1972 à 1975, et depuis 1970, il est consultant auprès de l'Organisme de développement des Nations Unies (ODNU) à Vienne. Il est l'auteur de « Inflation Theory: 1963-1975: A second Generation Survey », *Journal of Economic Literature*, 1977, *Die Neue Inflation — theorie* (1980) et *Theo-*

ries of Inflation (à venir). De plus, il a écrit de nombreux articles sur l'inflation dans les petits pays, sur la théorie de l'inflation et sur l'adaptation macro-économique dans les économies ouvertes. En 1981, il était le rédacteur de *Schumpeterian Economics* (Eastbourne, 1981).

M. Robert Gregory : Il a fait ses études à l'Université de Melbourne et à la London School of Economics and Political Science, où il a reçu son doctorat en 1967. Entre 1969 et 1978, il a été membre associé et chercheur cadre au département d'économie de la Research School of Social Sciences, Australian National University. Au cours de cette période, il a travaillé comme premier commissaire adjoint à la Industries Assistance Commission, Canberra (en congé de ANU de 1973 à 1975). Il a été un professeur invité à l'Université Northwestern et universitaire invité au Board of Governors du Federal Reserve System, Washington, D.C. En 1981, il est devenu professeur associé à l'ANU. Outre ses missions universitaires, il a été consultant auprès de nombreux organismes gouvernementaux et tout récemment auprès du premier ministre et du cabinet (1983) et du ministère de l'Emploi et des Jeunes. En 1983-1984, il a occupé la présidence des études australiennes à l'Université Harvard. Il a publié de nombreux articles sur une gamme étendue de questions politiques. Récemment, il s'est particulièrement attaché au marché du travail.

M. Christopher Higgins : Il est diplômé de l'Australian National University en économie, en statistiques et en mathématiques et a obtenu son doctorat en économie de l'Université de Pennsylvanie. Il est revenu au Bureau australien de la statistique en 1968, où il a mis en route l'élaboration d'un modèle économétrique de prévisions et d'analyse de politiques qui est toujours utilisé par l'administration australienne. En 1970, il est entré au Trésor australien, tout d'abord au service de la prévision à court terme et ensuite comme conseiller cadre de politiques. Son dernier poste dans cette administration était secrétaire adjoint à la politique fiscale et monétaire. Auparavant, il était secrétaire adjoint à la situation économique. Après cela, il est devenu directeur de l'Économie et des Finances dans la délégation australienne à l'OCDE. En 1981, il a été nommé directeur de la Direction d'économie générale du Département d'économies et de statistiques de l'OCDE. Il a écrit des articles en Australie et sur la scène internationale dans le domaine de l'économie appliquée, et il a entretenu des liens étroits avec le monde universitaire en enseignant à temps partiel en Australie et en passant près de 18 mois dans les universités de Pennsylvanie et de Colombie-Britannique au milieu des années 1970.

M. Ulf Jakobsson : Il a obtenu un doctorat en économie en 1974 à l'Université de Lund en Suède, après avoir étudié à l'Université Berkeley en Californie. Il a été chercheur en économie à l'Institut industriel de recherche économique et sociale de Stockholm, membre associé à la recherche à l'Université Harvard et conseiller économique

du gouvernement suédois (1977–1982). À ce titre, il a été responsable de la préparation des enquêtes à moyen terme pour le gouvernement. Il est actuellement économiste en chef à la confédération des employeurs suédois. Il a écrit plusieurs livres et articles sur la politique économique, la planification et la prévision, la fiscalité et la répartition des revenus.

M. Jean-Christian Lambelet : Il a étudié aux universités de Lausanne et de Harvard où il a obtenu un doctorat en économie en 1969. De 1970 à 1972, il a été professeur au Département d'économie et au Near East Center à l'Université de Pennsylvanie. En 1972, il a été nommé professeur à l'École des Hautes Études Commerciales, Université de Lausanne, et en 1974, directeur du Centre de recherches économiques appliquées de cette école. Il a beaucoup écrit sur l'économie de la main-d'oeuvre, les modèles macro-économiques et sur différents aspects de la course aux armements. Ses publications les plus récentes comprennent (avec Tiziano Brianza et Georges Ryser) *Analyses et perspectives économiques pour la Suisse en 1981–1982* (1981) et *L'économie suisse en 1981–1983 : vers une récession modérée?* (1981).

John Sargent : Il a coordonné la recherche à la section de macro-économie, qui fait partie du module de recherche économique de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Il était diplômé de l'Université McGill de Montréal en 1964 avec les Grands Honneurs en sciences politiques et économiques. Après avoir terminé ses études de second cycle en économie au M.I.T. et à l'Université de Cambridge en Angleterre, il a enseigné l'économie à l'Université Queen's de Kingston, se spécialisant en politique fiscale et en finance publique jusqu'en 1971. Là, il est entré au ministère des Finances, où il travaille dans le domaine de la politique fiscale et de la macro-économie, des prévisions fiscales et de la gestion des dépenses gouvernementales. Le docteur Sargent est actuellement sous-ministre adjoint, direction générale de la politique du secteur financier au ministère des Finances.

M. Uwe Westphal : Il a fait ses études à l'Université de Kiel (Allemagne de l'Ouest), où il a obtenu son doctorat en 1967 et son habilitation en 1969. Par la suite, il a été membre du personnel de recherche de l'Institut für Weltwirtschaft et, depuis 1971, il est professeur d'économie à l'Université de Hambourg. Il s'intéresse à l'analyse de politique et à la prévision à partir du modèle macro-économique SYSIFO. Il a publié, entre autres choses, *Theoretical and Empirical Studies in the Demand for and Supply of Money* (1970) et *Stabilization Policy in France and the Federal Republic of Germany* (avec Georges de Menil).



Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

L'ÉCONOMIE

La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada (vol. 1), *François Vaillancourt, coordonnateur de la recherche*

Vol. 1 La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada,
*F. Vaillancourt (R)**

La structure industrielle (vol. 2-8), *Donald G. McFetridge, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 2 L'industrie canadienne en transition, *D.G. McFetridge (R)*
Vol. 3 L'industrie canadienne et le virage technologique, *D.G. McFetridge (R)*
Vol. 4 La mise en oeuvre de la politique industrielle canadienne, *D.G. McFetridge (R)*
Vol. 5 Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielles,
D.G. McFetridge (R)
Vol. 6 Les économies d'échelle et la productivité : l'écart entre le Canada et
les États-Unis, *J.R. Baldwin et P.K. Gorecki (M)*
Vol. 7 La politique en matière de concurrence et les échanges verticaux,
F. Mathewson et R. Winter (M)
Vol. 8 L'économie politique de l'adaptation économique, *M. Trebilcock (M)*

Le commerce international (vol. 9-14), *John Whalley, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 9 La politique commerciale canadienne et l'économie mondiale,
J. Whalley (M)
Vol. 10 Le Canada et le système d'échanges multilatéraux, *J. Whalley (R)*
Vol. 11 Le libre-échange canado-américain, *J. Whalley (R)*
Vol. 12 La politique intérieure et le milieu économique international,
J. Whalley (R)
Vol. 13 Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale,
R.G. Harris (M)
Vol. 14 Le secteur primaire et la politique d'exportation de l'eau au Canada,
J. Whalley (R)

Le marché du travail et les relations de travail (vol. 15-18), *Craig Riddell, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 15 La coopération ouvrière-patronale au Canada, *C. Riddell (R)*
Vol. 16 Les relations de travail au Canada, *C. Riddell (R)*
Vol. 17 Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada, *C. Riddell (R)*
Vol. 18 S'adapter au changement : l'adaptation du marché du travail au Canada,
C. Riddell (R)

La macro-économie (vol. 19-25), *John Sargent, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 19 Le rendement macro-économique et les questions d'orientation, *J. Sargent (M)*
Vol. 20 L'évolution macro-économique depuis la Guerre, *J. Sargent (R)*
Vol. 21 Les politiques budgétaire et monétaire, *J. Sargent (R)*
Vol. 22 La croissance économique : ses facteurs déterminants et ses perspectives,
J. Sargent (R)

* (R) indique un recueil, (M) une monographie.

- Vol. 23 Les perspectives économiques de longue durée au Canada : un colloque, *J. Sargent* (R)
 Vol. 24 L'expérience macro-économique à l'étranger : un colloque, *J. Sargent* (R)
 Vol. 25 La lutte contre l'inflation et le chômage au Canada, *C. Riddell* (M)

La pensée économique et les questions sociales (vol. 26 et 27), *David Laidler*,
coordonnateur de la recherche

- Vol. 26 Le bien-être économique, *D. Laidler* (R)
 Vol. 27 Les réactions au changement économique, *D. Laidler* (R)

LA POLITIQUE ET LES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT

Le Canada et l'économie politique internationale (vol. 28–30), *Denis Stairs et Gilbert R. Winham*,
coordonnateurs de la recherche

- Vol. 28 Le Canada et le milieu politico-économique international, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)
 Vol. 29 Les dimensions politiques des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)
 Vol. 30 Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique extérieure, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)

L'État et la société dans le monde moderne (vol. 31 et 32), *Keith Banting*,
coordonnateur de la recherche

- Vol. 31 L'État et la société : le Canada dans une optique comparative, *K. Banting* (R)
 Vol. 32 L'État et les milieux économiques, *K. Banting* (R)

Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société (vol. 33–35), *Alan Cairns et Cynthia Williams*,
coordonnateurs de la recherche

- Vol. 33 Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (R)
 Vol. 34 Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnie et de la langue au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (R)
 Vol. 35 L'opinion publique et la politique d'État du Canada, *R. Johnston* (M)

Les institutions de représentation (vol. 36–39), *Peter Aucoin*, *coordonnateur de la recherche*

- Vol. 36 Les partis et la représentation régionale au Canada, *P. Aucoin* (R)
 Vol. 37 L'Administration fédérale et la réceptivité aux besoins des régions, *P. Aucoin* (R)
 Vol. 38 Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions, *P. Aucoin* (R)
 Vol. 39 Le fédéralisme intra-étatique au Canada, *D.V. Smiley et R.L. Watts* (M)

Les dimensions politiques de la politique économique (vol. 40–43), *G. Bruce Doern*,
coordonnateur de la recherche

- Vol. 40 Les dimensions politiques de la politique économique, *G.B. Doern* (R)
 Vol. 41 La budgétisation au fédéral et au provincial, *A.M. Maslove, M.J. Prince et G.B. Doern* (M)
 Vol. 42 La réglementation économique et le système fédéral, *R. Schultz et A. Alexandroff* (M)
 Vol. 43 La bureaucratie au Canada : son contrôle et sa réforme, *S.L. Sutherland et G.B. Doern* (M)

La politique industrielle (vol. 44 et 45), *André Blais*, *coordonnateur de la recherche*

- Vol. 44 La politique industrielle, *A. Blais* (R)
 Vol. 45 Une sociologie politique de l'aide à l'industrie, *A. Blais* (M)

LE DROIT ET LA CONSTITUTION

Le droit, la société et l'économie (vol. 46–51), *Ivan Bernier et Andrée Lajoie*,
coordonnateurs de la recherche

- Vol. 46 Le droit, la société et l'économie, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 47 La Cour suprême du Canada comme agent de changement politique,
I. Bernier et A. Lajoie (R)
- Vol. 48 Les règlements, les sociétés d'État et les tribunaux administratifs, *I. Bernier
et A. Lajoie* (R)
- Vol. 49 Le droit de la famille et le droit social au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 50 La protection des consommateurs, le droit de l'environnement et le pouvoir
des sociétés, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 51 Le droit du travail et le droit urbain au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Le milieu juridique international (vol. 52–54), *John J. Quinn*, *coordonnateur de la
recherche*

- Vol. 52 Le milieu juridique international, *J.J. Quinn* (R)
- Vol. 53 Le développement économique du Canada et le système de commerce
international, *M.M. Hart* (M)
- Vol. 54 Le Canada et le nouveau droit international de la mer, *D.M. Johnston* (M)

L'harmonisation du droit au Canada (vol. 55 et 56), *Ronald C.C. Cuming*,
coordonnateur de la recherche

- Vol. 55 L'harmonisation du droit au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)
- Vol. 56 L'harmonisation du droit commercial au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)

Les accords institutionnels et constitutionnels (vol. 57 et 58), *Clare F. Beckton et
A. Wayne MacKay*

- Vol. 57 Les dossiers permanents du fédéralisme canadien, *C.F. Beckton et
A.W. MacKay* (R)
- Vol. 58 Les tribunaux et la Charte, *C.F. Beckton et A.W. MacKay* (R)

LE FÉDÉRALISME ET L'UNION ÉCONOMIQUE

Le fédéralisme et l'union économique (vol. 58–72), *Mark Krasnick, Kenneth Norrie et
Richard Simeon*, *coordonnateurs de la recherche*

- Vol. 59 Le fédéralisme et l'union économique au Canada, *K. Norrie, R. Simeon et
M. Krasnick* (M)
- Vol. 60 Points de vue sur l'union économique canadienne, *M. Krasnick* (R)
- Vol. 61 Le partage des pouvoirs et la politique d'État, *R. Simeon* (R)
- Vol. 62 Le partage des pouvoirs : études de cas, *M. Krasnick* (R)
- Vol. 63 Les relations intergouvernementales, *R. Simeon* (R)
- Vol. 64 Les disparités et les adaptations interrégionales, *K. Norrie* (R)
- Vol. 65 Le fédéralisme fiscal, *M. Krasnick* (R)
- Vol. 66 La libre circulation des capitaux à l'intérieur de l'union économique
canadienne, *N. Roy* (M)
- Vol. 67 La gestion économique et le partage des pouvoirs, *T.J. Courchene* (M)
- Vol. 68 Les dimensions régionales de la Confédération, *J. Whalley* (M)
- Vol. 69 Les rapports entre les groupes de pression et les gouvernements dans le
système fédéral canadien, *H.G. Thorburn* (M)
- Vol. 70 Le Canada et le Québec : un essai rétrospectif et prospectif, *D. Latouche* (M)
- Vol. 71 L'économie politique du fédéralisme canadien de 1940 à 1984, *R. Simeon et
I. Robinson* (M)

LE NORD

- Vol. 72 Le Nord, *Michael S. Whittington*, *coordonnateur de la recherche* (R)

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION

Président

Donald S. Macdonald

Commissaires

Clarence L. Barber
Albert Breton
M. Angela Cantwell Peters
E. Gérard Docquier

William M. Hamilton
John R. Messer
Laurent Picard
Michel Robert

Daryl K. Seaman
Thomas K. Shoyama
Jean Casselman-Wadds
Catherine T. Wallace

Direction

Directeur exécutif
J. Gerald Godsoe

*Directeur de
l'élaboration des
politiques*
Alan Nymark

Secrétaire
Michel Rochon

*Directrice des services
administratifs*
Sheila-Marie Cook

*Conseillers
principaux*
David Ablett
Victor Clarke
Carl Goldenberg
Harry Stewart

*Directeur des
publications*
Ed Matheson

Directeurs de recherche
Ivan Bernier
Alan Cairns
David C. Smith

Codirecteurs de recherche
Kenneth Norrie
John Sargent

Recherche

Économie

Directeur de recherche
David C. Smith

*Attachée de direction
et directrice adjointe
(Services de recherche)*
I. Lilla Connidis

Coordonnateurs
David Laidler
Donald G. McFetridge
Kenneth Norrie*
Craig Riddell
John Sargent*
François Vaillancourt
John Whalley

Agents de recherche
Caroline Digby
Mireille Éthier
Judith Gold
Douglas S. Green
Colleen Hamilton
Roderick Hill
Joyce Martin

Politique et institutions de l'État

Directeur de recherche
Alan Cairns

Attachée de direction
Karen Jackson

Coordonnateurs-trices
Peter Aucoin
Keith Banting
André Blais
G. Bruce Doern
Richard Simeon
Denis Stairs
Cynthia Williams
Gilbert R. Winham

Agents de recherche
Claude Desranleau
Ian Robinson

Auxiliaire administrative
Donna Stebbing

Droit et Constitution

Directeur de recherche
Ivan Bernier

*Attaché de direction
et administrateur du
Programme de recherche*
Jacques J.M. Shore

Coordonnateurs-trices
Clare F. Beckton
Ronald C.C. Cuming
Mark Krasnick
Andrée Lajoie
A. Wayne MacKay
John J. Quinn

*Adjoint à la recherche
et à l'administration*
Nicolas Roy

Agent de recherche
Nola Silzer

*Kenneth Norrie et John Sargent ont assuré avec David Smith la direction de la recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

L'ÉCONOMIE
La macro-économie

L'expérience macro-économique à l'étranger : un colloque

JOHN SARGENT, coordonnateur de la recherche

Sixième de sept volumes qui portent sur **La macro-économie** (voir la liste à la fin du volume).

Les études de cet ouvrage traitent des expériences macro-économiques récentes de plusieurs pays de l'Europe de l'Ouest — l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, la Suède, l'Autriche, la Suisse et le Royaume-Uni. Ces études ont à l'origine fait l'objet d'un colloque de deux jours tenu en 1984.

L'examen de chacun de ces pays a soulevé un nombre de questions macro-économiques; l'expérience de certains d'entre eux représente un intérêt particulier pour les Canadiens. Plusieurs auteurs définissent ces questions et en examinent la portée pour le Canada. On y trouve également un aperçu général sur la macro-économie actuelle et un examen critique des principales discussions du colloque.

JOHN SARGENT a coordonné la recherche sur *La macro-économie*; il est actuellement sous-ministre adjoint, Politique du secteur financier, ministère des Finances.



**Commission royale sur l'union économique
et les perspectives de développement du Canada**

ISBN 0-660-91517-0