

Bulletin d'information du délégué aux questions conjoncturelles

Rédaction : Administration et expédition :
Belpstrasse 53 Office central fédéral
3003 Berne des imprimés et du matériel
3000 Berne
Paraît 4 fois par année
Abonnement annuel Fr. 10.—

C'est maintenant chose faite

Cette affirmation se rapporte à la décision prise en ce qui concerne ma succession au poste de délégué aux questions conjoncturelles. Le professeur Kneschaurek, de l'Ecole des hautes études économiques et sociales de Saint-Gall, avec lequel j'ai collaboré efficacement et agréablement depuis des années, surtout dans le domaine des études prospectives, entrera en fonction le 1^{er} décembre de cette année. Je le félicite chaleureusement de sa nomination.

Ce changement de titulaire intervient à une époque agitée sur le plan de la politique conjoncturelle puisque des décisions de grande portée sont imminentes. Immédiatement après l'installation du nouveau délégué, le peuple suisse aura à se prononcer sur le sort des arrêtés fédéraux urgents visant à combattre l'inflation. Quand bien même j'avais déjà donné ma démission, j'ai été appelé à participer à leur élaboration en tant que délégué ad interim. Je ne l'ai pas fait de gaieté de cœur en raison d'éventuelles incompatibilités avec ma nouvelle activité, mais j'ai estimé qu'il était de mon devoir d'assister encore mon chef de département dans une situation conjoncturelle délicate. Les intérêts de la banque, où je travaille maintenant, m'ont toutefois incité à ne pas concourir à l'application des arrêtés urgents.

Dans l'optique d'un directeur de banque, j'aurais certes des objections fondées à formuler contre une partie des mesures urgentes. En ma qualité d'ancien délégué et de citoyen sensible à la politique conjoncturelle, je dois cependant reconnaître que ces critiques ne font pas le poids face aux problèmes auxquels le pays tout entier est confronté. Tant que j'ai été délégué, je me suis toujours efforcé d'éviter que la Confédération ne soit prise de court et obligée de recourir à des mesures d'exception. Mais maintenant, alors que l'inflation s'est aggravée au-delà de ce qu'on pouvait craindre et qu'aucune détente ne se dessine sur le marché, il me paraît tout à fait inconcevable d'abroger les arrêtés conjoncturels urgents et de laisser à nouveau libre cours à l'évolution. En tout état de cause, je ne voudrais pas répondre des conséquences qui en résulteraient.

Sommaire

C'est maintenant chose faite
Article constitutionnel sur la politique conjoncturelle
Les premières étapes de l'article conjoncturel

Si, à défaut d'attributions ou de prévoyance, on manque l'occasion d'assurer une régulation globale de la conjoncture dans la phase initiale d'une surexpansion, si l'on accepte que l'afflux pléthorique de capitaux étrangers et une expansion démesurée du crédit créent un potentiel inflationniste se répercutant sur la demande, ou n'a plus l'embarras du choix : il faut alors nécessairement s'accommoder de mesures inconciliables, le cas échéant, avec les impératifs du marché et de l'équité. En cas d'extrême nécessité, n'importe quelle mesure a son utilité. Seule la sauvegarde de l'intérêt général peut justifier un dirigisme imposé par les circonstances. N'empêche que les milieux touchés se plaignent à juste titre des discriminations dont ils sont l'objet. A mon avis, ces injustices et ces inconvénients ne sauraient toutefois contrebalancer les iniquités et les dangers inhérents à l'inflation que nous subissons actuellement. Aussi faut-il espérer que le peuple suisse, si pertinentes que puissent être les raisons de mécontentement, ne se résignera et ne capitulera pas devant le renchérissement contre lequel la lutte est engagée.

Mais il est tout aussi souhaitable que de pareilles mesures dirigistes d'exception ne soient plus nécessaires à l'avenir. On a lieu d'admettre que ce vœu se réalisera lorsque se substituera aux arrêtés fédéraux urgents un article constitutionnel sur la politique conjoncturelle, disposition qui permettra d'exercer en temps opportun et de manière soigneusement dosée une influence sur la conjoncture par voie de régulation globale. Un tel article constitutionnel est assurément une condition indispensable d'une politique de stabilisation efficace et conforme aux lois du marché, mais il ne la garantit pas encore pour autant. Si le Conseil fédéral et le Parlement ne font pas usage à temps ni avec suffisamment de détermination des pouvoirs qui leur auront été octroyés, il se pourrait que se reproduisent des situations extrêmes auxquelles il faudrait remédier par une thérapeutique de choc impliquant des mesures dirigistes. A mon sens, une adoption convaincante de l'article constitutionnel serait cependant de nature à rendre les autorités responsables mieux aptes à agir avec succès.

Quelles que soient les prochaines décisions qui marqueront de leur sceau l'aménagement de notre politique conjoncturelle, le nouveau délégué aux questions conjoncturelles aura à affronter des tâches extraordinairement difficiles. Je lui souhaite d'avoir la confiance et l'énergie voulues pour en venir à bout.

Article constitutionnel sur la politique conjoncturelle

Exposé sur l'entrée en matière présenté le 13 juin 1973 au Conseil des Etats par le conseiller fédéral Brugger

(Les objections personnelles à l'adresse de certains conseillers aux Etats ont été écartées ou écourtées)

Le débat d'entrée en matière m'a révélé de la manière la plus évidente que la politique conjoncturelle est, dans ce pays, une entreprise extraordinairement difficile; cette remarque s'applique peut-être moins à la politique conjoncturelle au sens étroit du terme qu'aux accommodements politiques auxquels donne lieu le projet d'article conjoncturel. Ces compromis découlent sans doute du fait que le cours de l'économie n'est que partiellement dicté par des considérations rationnelles et ne se laisse pas aisément circonscrire dans des dispositions légales. C'est ainsi, par exemple, que le comportement des investisseurs et des consommateurs est déterminé par d'importants facteurs psychologiques. L'attitude des agents économiques en certaines occasions est tout aussi déconcertante et parfois même absolument illogique. De surcroît, n'importe quelle activité économique vise à réaliser le plus grand profit possible. Cette finalité donne automatiquement naissance à ce que les économistes appellent un comportement micro-économique qui est le plus souvent inaccessible à des notions telles que solidarité et sauvegarde de l'intérêt général, d'objectifs supérieurs, ce qui est du reste compréhensible.

S'il me paraît particulièrement difficile de mener une politique conjoncturelle globale dans un Etat fédératif, c'est parce que les intérêts des collectivités publiques de rang inférieur ne correspondent pas nécessairement à ceux du pays dans son ensemble, sans compter les problèmes que posent les atteintes à la souveraineté des cantons et des communes jaloux de leur autonomie qui est le fondement même de notre fédéralisme. C'est là d'ailleurs une question qui préoccupe également la République fédérale d'Allemagne et l'Autriche. A l'égard des «Länder», la politique conjoncturelle allemande se heurte aux mêmes obstacles que la nôtre par rapport aux cantons. A cela s'ajoutent, en ce qui nous concerne, les réactions de l'extérieur sur lesquelles nous n'avons pour ainsi dire aucune prise, ce qui est fort gênant pour un pays qui entretient d'aussi étroites relations économiques avec l'étranger. Nous sommes plus ou moins désarmés face à de telles réactions. Je vous rappelle à ce propos la notable progression des prix de gros qui sont pour une bonne part des prix à l'importation. Nous ne sommes malheureusement pas dans la même situation que les Etats-Unis, par exemple, dont le marché est quasi autarcique et où 4 % seulement de la production sont destinés à l'exportation.

Dans cette optique, on pourrait donc se demander à juste titre si nous devons renoncer à un article conjoncturel dans notre constitution ou s'il conviendrait éventuellement de nous en tenir — pour employer un terme utilisé à plusieurs reprises au cours de ces délibérations — à une politique conjoncturelle «à la petite semaine», par quoi l'on entend le pragmatisme qui a caractérisé cette politique jusqu'à présent. Devons-nous continuer simplement à recourir aux arrêtés fédéraux urgents au sens de l'article 89^{bis}, 3^o alinéa, de la constitution? Pour deux raisons, d'ordre politique et surtout économique, le Conseil fédéral souhaiterait ne plus persévérer dans cette voie;

il vous prie de vous rallier à cette opinion dans toute la mesure du possible. Pour ce qui est d'abord du motif politique, permettez-moi de faire remarquer en toute modestie qu'en présentant un projet d'article constitutionnel sur la politique conjoncturelle, le Conseil fédéral donne suite à un mandat du Parlement. Le message qui est soumis à votre appréciation répond non seulement au postulat Heil transmis au gouvernement en 1967 par le Conseil national, mais aussi à une motion Grünig adoptée en 1971 par les deux Chambres. Dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale, le Conseil fédéral a également souligné la nécessité d'une politique conjoncturelle générale, idée qui ne s'était heurtée à aucune résistance ni critique au sein du Parlement.

De même, les accords intervenus entre les partis et entre les groupes parlementaires représentés au gouvernement quant aux objectifs à atteindre pendant la législature 1971 à 1975 préconisent que la politique conjoncturelle repose sur un fondement constitutionnel. Cette revendication est formulée de manière si apodictique que je ne pourrais que m'en réjouir. Voici une citation: «Un article constitutionnel obligera et autorisera la Confédération à pratiquer une politique conjoncturelle active visant des objectifs précis et tenant compte des principaux besoins de la population. A cet effet, la Confédération doit être habilitée, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, à prendre des mesures tendant à prévenir et à combattre le chômage et le renchérissement, principalement dans les secteurs de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures.» Suivent quelques considérations sur le développement des diagnostics et pronostics conjoncturels, de même que sur l'élargissement, légalement entériné, des moyens d'action de la banque d'émission. Il est question, d'autre part, de la nécessité de simplifier et d'harmoniser les systèmes fiscaux, de réviser le régime de la péréquation financière. Mais on requiert aussi — c'est écrit noir sur blanc — que la politique de la Confédération, des cantons et des communes en matière de dépenses soit aménagée conformément aux impératifs de la conjoncture et de la croissance. Face à des exigences aussi claires, il n'est assurément pas possible, ni matériellement, ni politiquement, de se tirer d'embarras par un simple artifice ou par une dérobade.

L'impuissance, voire la capitulation des milieux politiques devant l'inflation aurait, à mon sens, de très graves conséquences, et je suis heureux qu'on l'ait dûment relevé au cours des délibérations d'hier. Le citoyen en viendrait vraisemblablement à douter du sérieux des programmes des partis politiques et aurait peut-être aussi l'impression que l'on cède purement et simplement à l'influence prépondérante de puissances économiques connues ou anonymes. Le pouvoir de ralliement de nos institutions serait compromis, ce qui donnerait une impulsion à toutes les tendances extrémistes.

En fin de compte, il y va de l'efficacité de notre démocratie, qui ne cesse d'être contestée, surtout par

la jeune génération. Pour éviter qu'elle ne subisse une sensible perte de substance, notre démocratie doit être capable aussi de surmonter des situations difficiles. A mes yeux, cette argumentation politique est pour le moins aussi importante que n'importe quelle autre considération. Il est aisément compréhensible que l'économie soit le point de mire des tensions que l'on enregistre. Elle occupe, dans la société moderne, une position clé; de sa santé dépendent non seulement la satisfaction de tous les besoins humains, qui ne sont pas particulièrement anodins, mais aussi les possibilités de nouveaux progrès sociaux dans la stabilité. L'économie revêt une telle importance dans les pays industrialisés de l'Occident que s'abstenir d'aménager l'avenir dans ces différents domaines se traduirait tout naturellement par une accumulation d'aspirations auxquelles les autorités devraient un jour chercher à répondre, dans la plupart des cas au prix de sacrifices bien plus élevés et d'atteintes plus rigoureuses à la liberté de l'individu et de l'économie. Aussi l'économie et la politique économique assument-elles une responsabilité telle que l'on ne peut plus y faire face, à mon avis, que par des décisions conformes aux nécessités sociales. En effet, l'économie n'est pas une réalité abstraite, mais une réalité humaine. En dépit de l'automatisme et des ordinateurs, l'économie opère et se développe exclusivement à la mesure de l'homme, de ses actions et réactions, de ses penchants et aversions, de ses espoirs et de ses craintes. En d'autres termes, une politique économique moderne ne peut être menée efficacement que si les organes chargés de l'appliquer sont conscients de leur responsabilité sur les plans politique, humain, culturel et social. L'économie requiert un engagement total de ses agents; elle exige des valeurs humaines développées, de la loyauté, l'exécution scrupuleuse du travail. Mais ce n'est pas tout; l'économie doit aussi offrir des valeurs humaines. Elle joue un rôle déterminant dans le processus de régénération de la société; elle est un élément de la constante évolution sociale.

Nous en arrivons ainsi à l'une des questions essentielles auxquelles notre politique économique est confrontée. Devons-nous, selon la tradition, laisser aux mécanismes du marché le soin de venir à bout des problèmes à résonance politique qui se posent, au risque évidemment de les envenimer et de susciter des réactions passionnelles aux conséquences imprévisibles, ou l'Etat doit-il s'occuper plus efficacement que par le passé des problèmes d'une économie au service du pays, quitte à ce que cet Etat manifeste davantage sa présence dans l'économie privée et la sphère individuelle? Tout donne à penser que cette présence aura plutôt tendance à s'accroître à l'avenir. Aussi chacun devrait-il se demander comment il convient de réagir face à cette brûlante interrogation. L'Etat doit-il être tenu pour un adversaire contre lequel il s'agit d'engager la lutte ou faut-il se résigner à se soumettre à son influence grandissante? Ni l'un ni l'autre des termes de cette alternative ne semble pouvoir être retenu dans notre pays. Il n'en demeure pas moins que ce problème existe. Mes convictions politiques me le font considérer comme extraordinairement préoccupant. Je pense que le seul moyen de l'aborder consiste à ce que les particuliers, les groupements économiques et l'Etat forment une véritable communauté contractuelle qui s'emploierait à résoudre à l'amiable les tâches assignées à une société industrielle moderne.

Il ne saurait s'agir en l'occurrence d'un affrontement, mais tout au plus d'un face à face. Ce n'est qu'ainsi que l'on parviendra à créer les conditions les plus propices à la sauvegarde des libertés individuelles et à l'épanouissement des activités de l'économie privée.

En formulant en ces termes ce que je pourrais appeler mon credo économique, je crois être très proche des idées exprimées hier par la plupart des conseillers aux Etats. Il n'en est pas tout à fait de même à l'égard de ceux qui estiment que la participation de l'Etat dans l'économie doit être limitée au strict minimum (ils préfèrent une abstention totale de l'Etat à une ingérence allant tant soit peu au-delà de ce qui leur paraît tolérable). Je suis disposé à respecter cette opinion pourvu que ses partisans me déclarent être prêts à en assumer les conséquences.

Que faut-il entendre par là? Les intéressés auraient à supporter eux-mêmes les répercussions économiques d'évolutions indésirables et de déséquilibres éventuels et ils devraient renoncer à faire appel à l'Etat s'il apparaît certain que la situation ne tardera pas à se détériorer. La réalité — mes propres expériences me le confirment — se présente malheureusement sous un jour un peu différent. Dès que la moindre ombre plane sur l'avenir — comme ce fut le cas, par exemple, dans l'industrie horlogère en 1971 —, que s'empresse-t-on de faire? On requiert l'aide de l'Etat. De même, en pareille occurrence, la première réaction de l'agriculture consiste toujours à solliciter le concours de l'Etat. Qu'advient-il lors de concentrations industrielles qui ne sont pas toutes condamnables, certaines répondant même à l'intérêt supérieur du pays? Ou lorsque se produisent des fermetures d'entreprises? Tant les milieux directement touchés par ces événements que les gouvernements cantonaux souhaitent aussitôt une intervention de l'Etat!

Les mesures urgentes et tardives que nous avons prises jusqu'à présent ne méritent assurément pas d'être qualifiées de politique conjoncturelle bien ordonnée. Veut-on persévérer dans cette voie au risque que les résultats obtenus se révèlent insuffisants? Est-on aussi disposé à renoncer à une ingérence de l'Etat si la progression de l'indice des prix à la consommation devait atteindre un jour 10 ou 12 %? S'abstiendra-t-on aussi d'interventions parlementaires, dont une douzaine au moins avaient été enregistrées dans les deux Chambres lorsque le taux de renchérissement avait dépassé le seuil fatidique de 7 %, chacune d'elles préconisant des mesures plus rigoureuses et plus efficaces? Si l'assurance peut être donnée que l'Etat ne sera plus assailli de toutes parts en de telles circonstances, je puis alors rendre hommage à tous ceux qui en acceptent d'emblée les conséquences. Une pareille attitude de ma part n'est du reste pas si loin de répondre à mes convictions profondes. Toutefois, ni le ministre fédéral de l'économie qui vous parle ni le Conseil fédéral en tant qu'autorité très largement responsable de la politique économique ne sauraient s'accommoder des conséquences et de l'état d'esprit dont il vient d'être question. Nous devons les rejeter.

D'abord, il ne m'est pas possible de m'associer à la plupart des arguments avancés contre un meilleur aménagement de la politique conjoncturelle. La déclaration, par exemple, selon laquelle la Confédération exerce une influence déterminante sur l'évolution économique de ce pays, doit être assortie d'une réserve. La part de la Confédération, des cantons et des com-

munes au produit national brut est de quelque 23 %. Il me semble que les 77 % restants constituent une marge de manœuvre qu'il faut se garder de sous-estimer en prétendant que tout irait bien dans le meilleur des mondes si les pouvoirs publics se comportaient mieux.

Certes, la loi sur la monnaie autorise le Conseil fédéral à fixer la parité du franc. C'est là une mesure parmi beaucoup d'autres, une mesure même très efficace dans certaines circonstances. Mais elle ne permet d'influer sur la masse monétaire que dans le domaine des relations économiques extérieures. Comme on le sait, la révision de la loi sur la Banque nationale a échoué en 1968 parce que sa constitutionnalité a été mise en doute.

En ce qui concerne la politique financière de la Confédération, on se réfère à la loi du 18 décembre 1968 ; on affirme qu'elle est suffisante pour contraindre la Confédération à gérer ses finances conformément aux impératifs de la conjoncture et même pour discipliner les cantons et les communes. Or, les défenseurs de cette thèse n'ignorent nullement qu'une interprétation extensive de cette loi est tenue depuis longtemps pour inconstitutionnelle et qu'elle serait assimilée à une ingérence dans la souveraineté des cantons et des communes. Il ne faut pas minimiser cette absence de fondement constitutionnel.

J'admets que les pouvoirs publics eussent pu se montrer plus prudents en matière financière, mais vous prie de n'en pas faire unilatéralement le reproche à la Confédération, aux cantons ou aux communes. J'ai été moi-même maire d'une commune de longues années durant et connais les exigences qui sont parfois posées à l'exécutif communal. Il importe donc pour le moins de nuancer son jugement. N'a-t-on pas aussi fait remarquer que l'insuffisance de moyens financiers contraignait quelquefois les cantons et les communes à la modération ? C'est le cas de dire qu'en certaines circonstances, nécessité fait loi.

Venons-en brièvement à la politique des revenus. D'aucuns déploreraient que l'Etat recoure à la politique des revenus parce que, ce faisant, il ébranlerait en quelque sorte une importante attribution assignée aux partenaires sociaux. Je partage cette opinion. Mais que devons-nous entreprendre si les partenaires sociaux refusent de pratiquer eux-mêmes une telle politique comme c'est le cas actuellement, si l'on constate même dans ce domaine une espèce de complicité entre salariés et employeurs parce que ces derniers, en raison de la pénurie de main-d'œuvre, entendent ne se laisser imposer aucune limitation en matière d'aménagement des salaires ? Comment faut-il s'y prendre compte tenu de l'insuffisance du degré d'organisation de nos syndicats et de nos associations patronales qui n'ont pour ainsi dire aucun pouvoir de lier aux décisions prises en haut lieu ni les groupes professionnels affiliés, ni l'homme de la rue, ni les entreprises individuelles ? Il n'est pas rare que, dans les milieux mêmes des partenaires sociaux, des voix se fassent entendre aujourd'hui pour affirmer qu'à cet égard, aucune mesure ne peut être prise sans l'appui de l'Etat.

Je me rallie entièrement à l'avis de ceux d'entre vous qui prétendent que, vue sous un angle purement économique — je tiens à le préciser —, la compensation du renchérissement est problématique parce qu'elle ne fait qu'attiser la hausse du coût de la vie.

On se trouve en présence d'un véritable cercle vicieux. Tout en reconnaissant le bien-fondé du principe selon lequel l'amélioration de la productivité justifie celle des salaires, je pense qu'une restriction est de mise : comment tenir compte des disparités entre branches d'activité et entre régions ? Faut-il se fonder sur une progression moyenne de la productivité en Suisse ou établir des taux différenciés ? C'est là une question à laquelle on ne peut pas répondre à la seule lumière de la raison et de considérations économiques ; étant d'ordre éminemment politique, elle n'est soluble qu'avec le consensus de la majorité du peuple suisse.

On s'en est pris aussi aux lacunes de la consultation qui a été exécutée en disant que seuls les organismes puissants ont eu voix au chapitre, les « petits » étant restés sur leur faim. Cette critique s'appliquerait naturellement à notre procédure de consultation en général. Or, que je sache, l'Union suisse des arts et métiers, les associations d'employés, les syndicats et l'Union suisse des paysans comptent également dans leurs rangs les représentants de « petites gens ». Je crois aussi devoir préciser que, rarement, une procédure de consultation a été aussi étendue que celle à laquelle le projet d'article conjoncturel a donné lieu. Il me tient à cœur de relever avec gratitude que la plupart des mémoires qui nous sont parvenus à ce sujet ont été extraordinairement précieux et substantiels. Nous avons eu recours en outre à un organe consultatif spécial d'essence politique qui, durant deux longues séances, a eu l'occasion de se prononcer sur le projet d'article constitutionnel. A ma connaissance, les partis politiques défendent non seulement les intérêts de leurs membres les plus influents, mais aussi ceux du peuple suisse tout entier et, partant, des milieux modestes.

On a encore déclaré que l'Etat ne devrait intervenir qu'exceptionnellement. Tel est aussi mon avis. Cette revendication s'applique également à l'article conjoncturel. L'Etat n'interviendra en vertu de cette disposition que si la stabilisation de l'économie et l'intérêt général l'exigent. Ce n'est pas l'intervention comme telle qui doit être permanente, mais bien la faculté d'agir au besoin. Nous avons à doter la Confédération de moyens d'action qui, au même titre que ceux de la défense nationale, seront utilisés « le cas échéant ». A cet égard, il importe d'abord de développer les fondements de la statistique conjoncturelle, de façon que nous puissions obtenir les données permettant d'établir un diagnostic sûr. Mais il faut aussi que nous disposions des instruments nécessaires au moment où leur mise en œuvre s'impose.

Enfin, quelques conseillers aux Etats se mettent tout à coup à chanter les louanges de l'article 89^{bis}, 3^e alinéa, de la constitution. J'en suis fort surpris, permettez-moi de vous l'avouer. Combien de fois le Parlement n'a-t-il pas reproché à celui qui vous parle, à M. Celio et au Conseil fédéral in corpore de pratiquer une politique conjoncturelle reposant sur cet article 89^{bis} ? De même, une partie de la presse s'est élevée vigoureusement contre le fait que l'on cherche, à l'aide de cette disposition d'exception, à remédier à un phénomène qui peut être de longue durée, se reproduire périodiquement, alors que la tâche de la combattre relève des attributions permanentes de la Confédération. Il est vrai que le recours à l'arrêté fédéral urgent n'est possible qu'au moment où cette

urgence est effectivement reconnue ; du point de vue conjoncturel, les mesures sont alors toujours prises trop tardivement. Les arrêtés fédéraux urgents sont problématiques non seulement dans l'optique conjoncturelle, mais aussi sous l'angle du droit constitutionnel. L'application de l'article 89^{bis}, 3^e alinéa, de la constitution est réservée à des cas exceptionnels ; cette disposition ne peut pas servir de base primordiale à l'activité de l'Etat dans l'un des domaines les plus importants de notre politique économique. Une politique conjoncturelle principalement fondée sur cet article d'exception est donc juridiquement tout à fait indésirable ; sur ce point du moins, tous les spécialistes du droit public sont unanimes.

D'aucuns sont d'avis que notre pays est tellement exposé aux influences étrangères que, tout bien considéré, seule une politique conjoncturelle à l'échelle internationale est de nature à faire échec à l'inflation. Cette assertion est partiellement exacte. Aussi sommes-nous dernièrement intervenu dans ce sens à l'OCDE ; nous avons attiré l'attention sur l'importance à attribuer à une politique conjoncturelle coordonnée, sur le plan européen surtout, parce qu'il est effectivement regrettable que les mesures prises par les différents pays se contrecarrent ou même se neutralisent. Bien que l'OCDE se penche sérieusement sur ce problème, je doute un peu que les bonnes intentions passent dans les faits parce que l'égoïsme national se manifeste en l'espèce, parce que chaque nation s'emploie avant tout à sauvegarder les intérêts de sa propre économie.

Il n'en est pas moins nécessaire que vous accordiez à la Confédération les moyens d'action dont elle a besoin. Comment pourrions-nous participer à des efforts concertés au niveau international, auxquels notre pays — j'en suis convaincu — est intéressé au plus haut point, si nous nous présentions les mains vides ? Il n'est pas possible que nous soyons considérés comme un interlocuteur valable si nous n'avons rien à offrir, s'il fallait déclarer que l'insuffisance de nos fondements constitutionnels et le climat politique dans ce pays nous obligent tout bonnement à rester à l'écart. A mes yeux, nous nous trouverions alors dans une situation dont les conséquences pourraient être fatales.

Abordons maintenant une autre question : à supposer qu'elle puisse prévaloir sur le plan politique — je ne le pense pas personnellement —, l'opinion de ceux qui rejettent toute intervention de l'Etat en matière de politique conjoncturelle se justifierait-elle aussi économiquement parlant ? La détérioration de la stabilité des prix et la tendance à s'accommoder de l'inflation ouvrent, à mon sens, la voie à une pernicieuse évolution qu'il n'est pas possible de maîtriser ni d'éliminer par des clauses d'indexation sauvegardant le pouvoir d'achat, surtout pas dans un pays aussi étroitement lié à l'économie mondiale que le nôtre. Si nous laissons libre cours au renchérissement, il ne serait pas exclu qu'accélération son allure, l'inflation devienne irrésistiblement galopante, qu'elle soit ou non entrecoupée de courtes périodes de détente. Cela pourrait aboutir à une récession, du chômage, des fermetures d'entreprises, à une recrudescence de la concentration industrielle, à une plus grande disparité dans le développement des diverses régions du pays et, notamment, des branches économiques, ce qui se traduirait finalement par des tensions sociales et un

affaiblissement de notre capacité concurrentielle sur les marchés internationaux. Même si le processus inflationniste ne nous mène pas aussi loin, il a des répercussions tout à fait néfastes. Il sape l'accès à la propriété et la prévoyance privée pour la vieillesse et la maladie ; il favorise les uns de façon imméritée et désavantage les autres sans aucune faute de leur part. Il provoque ainsi entre créanciers et débiteurs un déplacement de pouvoir d'achat qui est estimé actuellement à un peu plus de 11 milliards de francs par an. Lorsque l'inflation sévit avec l'intensité que nous lui connaissons aujourd'hui, le mécanisme des prix ne remplit que très imparfaitement la fonction régulatrice et stimulante qui est la sienne dans une économie de marché, et l'affectation des moyens de production aux usages les plus rentables n'est plus garantie. Le renchérissement stimule la fuite dans les valeurs réelles et donne ainsi une impulsion supplémentaire à la surchauffe. Un cercle vicieux de plus. Le renchérissement accentue aussi la concentration économique et accroît à maints égards les écarts qu'accuse la prospérité des diverses régions et branches d'activité. De plus, un marché dominé par les vendeurs permet à des entreprises marginales de subsister, alors qu'elles n'en auraient guère la possibilité si la concurrence était plus aiguë. Non seulement une main-d'œuvre devenue rare — qu'il serait préférable d'utiliser ailleurs — est ainsi immobilisée, mais la nécessité de rationaliser et de calculer au plus juste s'estompe également. Bref, l'amélioration de la productivité en souffre.

Mais le renchérissement attise aussi les tensions politiques et sociales parce qu'il crée un sentiment d'insécurité, de déception et de méfiance générale à l'égard des autorités, de l'industrie, de l'économie et de ses dirigeants. Pour ne pas être ébranlée de l'intérieur ni entravée dans son fonctionnement, l'économie de marché a besoin pour le moins d'une relative stabilité des prix. Si l'on reconnaît le bien-fondé de cette thèse, il apparaît vain de prétendre que les efforts de stabilisation de l'Etat sont la source de divergences entre les intérêts de l'entreprise et ceux de l'économie dans son ensemble.

En fin de compte, la question fondamentale à laquelle nous sommes confrontés est la suivante : entendons-nous assurer le maintien de notre régime économique fondé sur la concurrence en luttant contre les distorsions inflationnistes qui sont contraires à sa nature ou le condamnerons-nous à une lente et inéluctable dégénérescence en laissant le renchérissement se perpétuer ? Je pense dès lors que la solution du problème de la stabilité répond à l'intérêt le mieux compris non seulement de l'économie en général, mais aussi de chacun de ses agents. Dans cette optique, chaque participant à la vie économique, qu'il soit employeur ou salarié, devrait plutôt se considérer comme le partenaire et non comme la victime de la politique conjoncturelle de l'Etat et contribuer, de concert avec lui, à combattre l'inflation, ce fléau de notre temps. Nous devrions nous efforcer en commun d'empêcher que, plus tard, un chapitre de notre histoire économique ne soit intitulé « La destruction de l'économie de marché par ses propres adeptes ».

Tant au cours des délibérations au sein de ce conseil que dans les discussions publiques, on a fortement mis l'accent sur une limitation possible de la liberté du commerce et de l'industrie. J'ai l'impression, il est vrai, que l'on monte parfois ce principe en épingle

dans le dessein — je serai franc — de défendre avec beaucoup d'égoïsme des intérêts unilatéraux déterminés en prétextant une certaine fidélité ou un certain attachement à notre constitution. On semble avoir oublié qu'en vertu de son article 31, la liberté du commerce et de l'industrie n'est garantie sur tout le territoire de la Confédération que — je cite — « sous réserve des dispositions restrictives de la constitution et de la législation qui en découle ». Par le passé, aux fins d'augmenter le bien-être général et de procurer la sécurité économique des citoyens, la Confédération a abondamment fait usage de la faculté de déroger au principe, toujours invoqué, de la liberté du commerce et de l'industrie, par exemple pour sauvegarder d'importantes branches économiques menacées dans leur existence, pour assurer la productivité de l'agriculture, pour protéger des régions dont l'économie est menacée, pour remédier aux conséquences nuisibles, d'ordre économique ou social, des cartels ou des groupements analogues. Même les cantons peuvent instituer des restrictions, ainsi en matière d'exploitation des cafés et restaurants, de législation sur les heures de fermeture des magasins et sur les jours de repos, etc.

On ferait donc bien de se dégager du mythe d'une liberté illimitée du commerce et de l'industrie parce qu'elle n'existe plus et n'est plus concevable à l'avenir. On serait aussi bien inspiré de confronter le pouvoir de dérogation supplémentaire que nous proposons avec les réalités juridiques et économiques et non pas avec un mythe. C'est ce que devraient faire surtout ceux pour qui le maintien d'une économie de marché axée sur la concurrence n'est pas un vain mot. A quoi nous sert la liberté du commerce et de l'industrie si elle entraîne le dépérissement de la libre économie de marché ou, si vous préférez, de l'économie sociale de marché (la distinction entre ces deux notions est devenue vague à l'heure actuelle) ? De telles réflexions sur la nature de notre régime économique ont amené d'éminents spécialistes du droit public moderne à considérer que les mesures propres à assurer le fonctionnement de l'économie de marché ne constituent pas de véritable atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Le sens donné aujourd'hui à la liberté du commerce et de l'industrie est diamétralement opposé à son interprétation historique, à laquelle le Tribunal fédéral se ralliait encore il n'y a pas très longtemps. Il semble toutefois que cette haute autorité soit sur le point de reviser son jugement. Mais ces divergences de vues entre juristes, dans lesquelles je ne m'immiscerai pas, démontrent de toute évidence que le droit économique n'est pas encore tout à fait à la mesure d'une politique économique digne de ce nom. Une chose est pourtant certaine : l'économie de marché, même si elle a provoqué ici et là des évolutions indésirables, nous a fait enregistrer de considérables succès sur le plan économique. Il n'est pas nécessaire de se réclamer d'une doctrine quelconque pour le reconnaître. On ne saurait contester cette réalité : l'économie de marché nous a valu un très grand bien-être. Mais une relative stabilité des prix est indispensable à son bon fonctionnement.

La question de savoir dans quelle mesure les cantons et les communes doivent et peuvent être astreints à se comporter conformément aux impératifs de la conjoncture a beaucoup alimenté les discussions ; elles ne sont pas près de tarir. A l'heure actuelle, les can-

tons et les communes sont largement autonomes dans l'aménagement de leurs dépenses et de leurs recettes. Toute ingérence dans ce domaine porte atteinte à leur souveraineté, ce qui n'est pas recommandable sous l'angle du fédéralisme. Tel est et a toujours été mon avis ; sur ce point, je me sens pour le moins aussi vertueux que d'autres fédéralistes qui croient devoir nous rappeler ces vérités en toute occasion.

D'autre part, les finances publiques dans leur ensemble ne peuvent répondre aux exigences conjoncturelles que si, parallèlement à la Confédération, les cantons et les communes fournissent à leur tour une substantielle contribution aux efforts de stabilisation. La Confédération n'assume pas tout à fait un tiers des dépenses publiques, les cantons et les communes se partageant le reste à parts à peu près égales. Pour que toutes les collectivités publiques concourent à assurer la stabilité, il est indispensable d'établir entre elles une coordination appropriée. Sur le plan de la politique conjoncturelle, la Suisse ne constitue qu'une seule aire économique. On ne saurait y pratiquer 25 politiques conjoncturelles. Le fédéralisme en matière fiscale et financière, d'une part, la politique conjoncturelle, de l'autre, représentent deux extrêmes. Il n'est pas facile ni même tout à fait possible de surmonter cette antinomie. Mais elle peut être atténuée si l'on admet que toutes les collectivités publiques ont un intérêt primordial, tant matériel que politique, à ce que la Confédération mène une politique conjoncturelle généralisée.

L'accroissement des dépenses, auquel contribue également l'inflation, a déjà provoqué une grave dégradation des finances de très nombreux cantons et communes. Le fait aussi que les distorsions inflationnistes accentuent les disparités économiques régionales — je pourrais vous en citer d'innombrables exemples — souligne tout l'intérêt que les cantons économiquement moins développés, notamment, devraient porter à l'objectif majeur d'une stabilisation de la conjoncture sur le plan fédéral. Tel devrait être d'autant plus le cas que l'inflation intensifie les inégalités entre les diverses branches, le plus souvent au détriment de celles dont l'activité s'exerce essentiellement dans les cantons économiquement faibles. Je songe plus particulièrement à l'agriculture, au petit et moyen artisanat, mais aussi au tourisme et à l'industrie textile. S'il est exact — comme je le pense — que le fédéralisme d'essence politique a besoin aussi, pour être viable, d'une assise économique, les membres les moins privilégiés de notre communauté nationale ne devraient pas non plus hésiter à reconnaître la nécessité d'une politique conjoncturelle fédérale systématiquement menée. Nous devons donc associer les diverses collectivités publiques à nos efforts. Mais nous entendons le faire sous une forme qui ne mette pas fondamentalement en cause notre fédéralisme marqué en matière financière, parce que nous discernons pour le moins aussi clairement que nos censeurs les inconvénients d'ordre politique qui découleraient d'une ingérence trop rigoureuse. Aussi sommes-nous disposés à faire certaines concessions à cet égard dans l'article conjoncturel.

J'en viens maintenant à la dernière partie de mon exposé, que j'ai rédigée en m'inspirant de vos débats d'hier et que j'intitulerais « La politique conjoncturelle, bouc émissaire ». Il est fréquent qu'on mette toutes sortes de choses sur le compte de la politique

conjoncturelle. Aussi bien certains milieux politiques que des chefs d'entreprises la rendent responsable des multiples difficultés que rencontre l'économie.

On exagère assurément en imputant même des bévues commises par des entreprises à notre politique conjoncturelle rudimentaire. On ne saurait, par exemple, faire retomber sur elle la responsabilité d'investissements inconsidérés, surtout lorsqu'il s'agit d'immobilisations de capitaux qui remontent à plusieurs années et sont tout simplement consécutives à une fausse appréciation de l'évolution du marché. Il est vrai que, d'une manière générale, l'économie n'a pas d'emprise sur l'état du marché et son évolution. Mais elle est entièrement responsable de ses réactions face aux variations qu'accuse le marché. L'Etat ne peut pas la décharger de cette responsabilité.

Contrairement à ce qui a été insinué dans cette enceinte, la politique conjoncturelle est étrangère aussi à la législation sur l'aménagement du territoire et à ses conséquences, aux limitations apportées à l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger, au régime appliqué à la main-d'œuvre étrangère et aux prescriptions sur la protection des eaux. Vous savez que ces mesures, dont certaines portent une profonde atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie de même qu'à la liberté économique et à celle des citoyens, ont été édictées non pas à des fins d'ordre conjoncturel, mais à d'autres titres parce qu'elles s'imposaient depuis longtemps du point de vue politique. Je vous recommande de revoir les programmes de vos partis, qu'ils soient de la droite, du centre ou de la gauche ; vous y trouverez les revendications portant sur tous ces secteurs. Des dispositions complémentaires seront du reste encore nécessaires, notamment en matière d'aménagement du territoire et de droit foncier. Dans le domaine de la protection des locataires, la situation est tout aussi brûlante. Pour une large part, la législation dont j'ai fait état découle directement de l'évolution du renchérissement que nous ne sommes pas parvenus à maîtriser jusqu'à présent ni même à refréner tant soit peu efficacement. A l'avenir également, nous aurons donc à nous accommoder, tant sur le plan économique qu'individuel, d'une limitation grandissante de notre champ d'action et, partant, de la liberté. On peut le regretter — je le déplore moi-même —, mais je crains que l'évolution ne l'emporte sur nos aspirations à un libéralisme aussi étendu que possible. Je crois que si nous renoncions à combattre le renchérissement, les réactions que susciterait cette passivité s'accroîtraient à tel point qu'il nous en coûterait davantage qu'en prenant nos précautions à temps. Quoi qu'il en soit, le prix à payer se traduira par un amenuisement correspondant de nos libertés.

Il a beaucoup été question hier de déséquilibres régionaux. Ils existent effectivement, mais je tiens à déclarer que la politique conjoncturelle que nous avons pratiquée jusqu'ici n'y est pour rien. Ils remontent à des décennies, voire à des siècles. On n'a pas réussi à les écarter, tout d'abord parce qu'on n'a pas attribué autrefois à ce phénomène la même importance qu'aujourd'hui, puis parce que le renchérissement actuel a brusquement rendu ces disparités beaucoup plus manifestes. Telle est aussi la raison pour laquelle la Confédération s'occupe pour la première fois, dans toute son histoire, de développement économique régional et, par conséquent, de politique structurelle proprement

dite. Je crois pouvoir prétendre que mon département et moi-même à tout le moins ne sommes pas restés inactifs ; le premier résultat de nos efforts est l'élaboration d'un projet de loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne, projet sur lequel les Chambres fédérales seront appelées à délibérer d'ici peu.

Je tiens aussi à faire remarquer qu'il n'est pas possible d'empêcher le dépeuplement des régions de montagne par des mesures d'ordre exclusivement économique. Nos investigations l'ont démontré très nettement, me semble-t-il. Le phénomène a aussi des implications sociales et sociologiques, parmi lesquelles l'attrait exercé par les villes joue un rôle déterminant. Tout en admettant que des mesures s'imposent dans ce domaine, nous ne pouvons envisager que la politique conjoncturelle serve d'instrument à l'accomplissement de cette tâche, ainsi qu'en a décidé la majorité de votre commission. L'objectif primordial de la stabilisation conjoncturelle sur l'ensemble du territoire serait ainsi subordonné à une autre finalité majeure, à savoir l'équilibre régional ; ce n'est tout simplement pas réalisable. Nous pouvons cependant consentir à ce que la Confédération soit obligée, dans le cadre de la politique conjoncturelle, de tenir compte de l'évolution économique régionale.

Maintes interventions enregistrées hier s'inspiraient jusqu'à un certain point des répercussions des arrêtés conjoncturels adoptés en décembre 1972. Je vous prie instamment de faire abstraction des mesures conjoncturelles édictées ces dernières années et d'établir une ligne de démarcation très nette entre ce que nous avons entrepris timidement et tardivement avec les moyens du bord — insuffisants — et ce que nous recherchons à l'aide du nouvel article conjoncturel. Permettez-moi d'illustrer cette idée par une image. Si vous tentez d'arrêter un véhicule qui dévale une pente à toute vitesse, il vous écrasera très certainement. C'est à quoi ressemble, en fait, la politique conjoncturelle que nous avons menée jusqu'à présent. Le nouvel article conjoncturel doit nous permettre d'atteindre un tout autre objectif lorsque nous aurons à faire face à une prochaine phase de surexpansion. Nous voudrions, en effet, retenir le véhicule en mouvement assez tôt, c'est-à-dire à un moment où il peut encore être stoppé, et cela en mettant en œuvre des moyens dépourvus de rigueur que l'on désigne par le vocable de régulation globale. Il ne faut pas entendre par là le recours à des mesures uniformément applicables à l'ensemble du pays, mais bien la création de conditions générales propices, notamment dans les secteurs de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures, conditions qui seraient de nature à inciter les entreprises et les pouvoirs publics à adopter un comportement raisonnable, ajusté aux exigences économiques. En engageant à temps les moyens d'action nécessaires, on évitera le renouvellement des reproches adressés aujourd'hui avec quelque raison aux arrêtés conjoncturels de décembre 1972, à savoir qu'ils sont schématiques, qu'ils ont partiellement institué des mesures brutales génératrices d'à-coups et qu'ils ont eu des répercussions inégales selon les régions.

Veillez m'excuser d'avoir parlé aussi longtemps. Je ne voudrais pas prétendre que je défends avec la dernière énergie le projet d'article constitutionnel, mais il est de mon devoir de le mener si possible à

bonne fin parce que je ne doute pas le moins du monde de sa nécessité. Faire reposer la politique de stabilisation sur des assises constitutionnelles et légales plus solides est une entreprise plus impérieuse que jamais parce que nous sommes les témoins d'une évolution conjoncturelle effrayante à l'échelle mondiale. Aussi un nombre croissant de gouvernements sont-ils contraints de recourir à des mesures visant à tempérer la surchauffe. A l'heure actuelle, il n'y a guère d'Etat industrialisé qui puisse s'en passer. Tout donne à penser qu'en Suisse également, les problèmes de politique conjoncturelle auxquels nous serons confrontés à l'avenir auront plutôt tendance à s'aggraver qu'à s'atténuer. Voulons-nous demeurer impuissants devant une telle perspective? Je crois que nous ne pouvons pas en assumer le risque.

Les premières étapes de l'article conjoncturel

I. Remarques préliminaires

Comme le montrent les discussions nourries que suscitent l'article conjoncturel ainsi que sa genèse jusqu'en l'état actuel des choses, le réaménagement des bases juridiques de la politique de stabilisation est une entreprise fort délicate qui s'inscrit dans le contexte plus général des structures économiques et sociologiques. Il s'agit là d'une affaire dont l'importance spécifique et la priorité sur le plan politique sont d'autant plus prononcées qu'une évolution débridée du renchérissement, à laquelle on ne peut qu'imparfaitement faire face au moyen d'arrêtés fédéraux urgents, est de plus en plus préjudiciable aux intérêts de l'économie et de l'Etat. Cette étude est destinée à mettre un peu en lumière les diverses étapes qu'a franchies jusqu'à présent l'élaboration du nouvel article conjoncturel et à contribuer ainsi à faire mieux comprendre la complexité de la matière.

II. Travaux préparatoires de la Commission de recherches économiques

Dans la première moitié des années soixante, il s'est révélé de toute évidence que les pouvoirs et les moyens d'action dont dispose la Confédération ne suffisent plus pour maîtriser les facteurs d'expansion d'origine interne et externe et pour préserver notre pays de l'inflation. Remontant à 1947, l'actuel article 31 *quinquies* de la constitution et la législation d'application y relative n'offrent un fondement juridique satisfaisant que pour prévenir des crises et, au besoin, pour combattre le chômage. Telles qu'elles sont circonscrites, les attributions octroyées en la matière, visiblement marquées par les expériences faites durant la grande crise économique et par la crainte d'une déflation attendue au lendemain de la guerre, ne visent que le plein emploi et non pas la stabilité de notre monnaie.

C'est de cette réalité que s'inspire une motion déposée par le Conseiller national Heil en automne 1966 et qui a été transmise au Conseil fédéral une année plus tard sous la forme de postulat. Compte tenu du caractère unilatéral du fondement constitu-

Ne dites pas non plus que vous désirez une politique conjoncturelle, mais une autre que celle qui vous est proposée. Vous n'en trouverez pas d'autre fondamentalement différente qui puisse offrir des chances de succès. De même, ne mutilez pas l'article conjoncturel au point qu'il apparaisse finalement comme une sorte de subterfuge! A mes yeux, il serait extraordinairement désastreux de faire croire au peuple suisse que nous mettons le cap sur de nouveaux rivages pour avouer quelques années plus tard: « Il n'en est rien, les moyens d'action et les mesures prises étaient insuffisants ». En remerciant vivement votre commission et son président d'avoir consciencieusement analysé les difficiles problèmes à l'ordre du jour, je vous prie d'entrer en matière sur le message et le projet d'article constitutionnel.

tionnel de la politique conjoncturelle, l'auteur de la motion invite le Conseil fédéral « à soumettre aux conseils législatifs un projet d'article constitutionnel qui crée les bases des mesures à prendre dans le domaine conjoncturel et dans celui de la croissance économique ». Dans les déclarations qu'il a faites à ce propos, le chef du Département fédéral de l'économie publique a souligné la nécessité d'améliorer le fondement constitutionnel de la politique conjoncturelle; par la suite, il a chargé la Commission de recherches économiques de définir, dans une optique scientifique, les objectifs et instruments possibles et souhaitables d'une politique conjoncturelle qui réponde aux exigences de la croissance et de formuler des propositions sur le renforcement des dispositions constitutionnelles nécessaires à cet effet. Les travaux approfondis et astreignants de la Commission de recherches économiques se sont achevés en automne 1971 par la présentation d'un rapport circonstancié sur les objectifs, instruments et organes de la politique conjoncturelle, accompagné d'une abondante documentation scientifique et statistique. La commission a également soumis un projet de nouvel article 31 *quinquies* qu'elle a rédigé en fonction des impératifs qu'elle a jugé bon de retenir.

La commission a tenu à relever qu'un nouvel article conjoncturel devrait s'intégrer dans une éventuelle réforme constitutionnelle de l'Etat et de l'économie. Aussi a-t-elle proposé d'assigner à cet article un objectif majeur, celui d'assurer la prospérité commune, et d'établir des liaisons entre cette finalité et d'autres objectifs complémentaires touchant la répartition des revenus, l'aménagement du territoire et les relations économiques extérieures. Au nombre des principaux secteurs d'intervention figurent la politique monétaire, la politique financière et la politique économique extérieure, la possibilité de déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie n'étant expressément reconnue que dans le domaine des mesures incombant à la banque d'émission. La commission a en outre été d'avis que les attributions en matière de politique financière et de statistique devaient être fixées constitutionnellement.

III. Procédure de consultation et projet du Conseil fédéral

1. Examen sous l'angle du droit constitutionnel

Au printemps 1971, le Département fédéral de l'économie publique a institué un groupe d'experts appelé à mettre au point, en se fondant sur les travaux préparatoires de la Commission de recherches économiques, un premier projet de nouvel article constitutionnel. Placé sous la présidence du délégué aux questions conjoncturelles, ce collège d'experts se composait essentiellement de spécialistes du droit public puisqu'il s'agissait alors surtout de déterminer à quelles exigences d'ordre juridique l'article aurait à répondre.

L'actuel article 31 *quinquies* de la constitution

La Confédération prend conjointement avec les cantons et l'économie privée des mesures tendant à prévenir des crises économiques et, au besoin, à combattre le chômage. Elle édictera des dispositions sur les moyens de procurer du travail.

Après une intense activité, la commission d'experts proposa, dans le délai très bref qui lui avait été imparti, un projet de nouvel article 31 *quinquies* de la constitution. C'est celui que le département soumit à l'appréciation des cantons, des partis politiques et des groupements économiques. Sans s'écarter économiquement parlant de la conception suggérée par la Commission de recherches économiques, il se distingue pourtant notablement par sa structure et son texte de l'avant-projet qu'elle avait présenté. Cela est dû aux réflexions auxquelles se sont livrés les experts en droit public. Ils sont partis de l'idée qu'un nouvel article constitutionnel ne peut combler de manière satisfaisante la lacune de caractère juridique dont souffre la politique conjoncturelle

- que s'il donne à la Confédération la compétence de prendre toutes les mesures nécessaires pour stabiliser la situation conjoncturelle,
- que s'il autorise la Confédération à déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie en tant que c'est indispensable pour atteindre l'objectif de stabilisation,
- que s'il oblige les cantons et les communes à contribuer à la stabilisation de la situation conjoncturelle,
- que s'il permet aux autorités compétentes, par le biais des lois d'exécution, d'agir à temps et de s'adapter rapidement aux nouvelles évolutions.

C'est principalement l'énoncé des objectifs et des attributions qui a été remanié et simplifié au regard du texte élaboré par la Commission de recherches économiques. Les experts ont estimé qu'il convenait de renoncer à entériner expressément dans l'article conjoncturel les corrélations entre l'objectif de stabilisation et d'autres objectifs connexes de même ou de moindre importance, cette question ne pouvant être résolue que dans le cadre d'une révision de tous les articles économiques de la constitution. Au demeurant, toutes les mesures prises par l'Etat, y compris celles qui relèvent de la politique conjoncturelle, ont à s'inspirer du but fixé à l'article 2 de la constitution: l'amélioration de la prospérité commune.

D'autre part, les experts ont jugé nécessaire que la constitution accorde sans réserve à la Confédération le pouvoir de déroger, au besoin, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Ce point est déterminant parce que c'est le seul moyen, compte tenu des divergences d'opinions sur la nature et la portée de la liberté du commerce et de l'industrie, de créer une situation juridique claire. L'expression « s'il le faut » indique nettement que la Confédération est tenue de respecter le principe de la proportionnalité, applicable à l'ensemble des activités souveraines de l'Etat, c'est-à-dire qu'elle ne peut porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie que si la réalisation du but visé l'exige impérieusement.

Pour bien préciser que les mesures de politique conjoncturelle ne pourront, en règle générale, être prises que sous la forme d'actes législatifs sujets au vote du peuple, les experts ont recommandé qu'un alinéa spécial en dispose ainsi (5^e alinéa du projet en page 41). Aux fins d'assurer l'exécution rapide des interventions, il leur a paru désirable que le législateur soit habilité à déléguer le pouvoir d'édicter des règles de droit au Conseil fédéral et à la Banque nationale. Cela signifie que le législateur doit avoir la faculté d'autoriser le Conseil fédéral et la Banque nationale à régler le détail et à fixer la durée d'application des mesures dont les conseils législatifs auront tracé les grandes lignes.

2. Résultats de la procédure de consultation

Si le projet élaboré par les experts a été soumis tel quel à la procédure de consultation en automne 1971, c'est parce que le Conseil fédéral s'est rallié entièrement à leurs arguments économiques et juridiques. Il

Projet d'un nouvel article 31 *quinquies* de la constitution fédérale soumis à la procédure de consultation

¹ La Confédération prend, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, des mesures tendant à prévenir et à combattre le chômage et le renchérissement, principalement dans les secteurs de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures.

² Aux fins de stabiliser la conjoncture, la Confédération a le droit, à titre temporaire, de prélever des suppléments ou d'accorder des rabais sur des impôts fédéraux et d'instituer un impôt spécial.

³ Les cantons et les communes sont tenus d'aménager leurs finances conformément aux exigences de la stabilisation conjoncturelle et, à cet effet, de pourvoir à une planification financière pluriannuelle. La Confédération peut adapter à la situation conjoncturelle et à l'aménagement des finances cantonales et communales le versement de subventions fédérales et de parts cantonales à des impôts fédéraux.

⁴ La Confédération procède de manière suivie à des enquêtes statistiques sur l'évolution économique et sociale du pays.

⁵ L'exécution de cet article sera assurée par des lois ou arrêtés fédéraux au sens des articles 89, 2^e alinéa, ou 89 bis, 1^{er} et 2^e alinéas. Ces dispositions législatives peuvent habiliter le Conseil fédéral et la Banque nationale à régler les détails des mesures à prendre et à fixer la durée de leur application.

⁶ Les cantons et les groupements économiques intéressés seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution, sauf s'il s'agit d'arrêtés fédéraux munis de la clause d'urgence, et pourront être appelés à coopérer à l'application de cette législation.

est apparu que le texte proposé permettait de créer les conditions d'une politique de stabilisation efficace sans porter préjudice à l'esprit libéral qui caractérise notre régime juridique et économique.

Les résultats fructueux de la procédure de consultation ont cependant révélé que, sur certains points, le projet d'article devait encore être amendé pour des raisons politiques. Bien que la nécessité d'élargir le fondement constitutionnel de la politique conjoncturelle ait été reconnue d'une manière générale, les avis sur plusieurs questions importantes divergeaient fortement. Nous esquissons ci-après les principales objections qui ont été formulées.

La critique essentielle a d'abord porté sur la faculté octroyée à la Confédération de déroger, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Par crainte surtout que l'Etat ne fasse pas usage de ce pouvoir avec toute la modération voulue, des milieux patronaux et libéraux, notamment, ont requis que les mesures dont l'application autorise une dérogation au principe de la liberté du commerce et de l'industrie fussent énumérées exhaustivement ou limitées dans le temps. Les opinions étaient également très divisées à propos de la définition des objectifs visés et des domaines d'intervention. On éprouvait assez généralement le besoin de voir figurer dans l'article un objectif fondamental exprimant, par exemple, l'idée de favoriser une évolution conjoncturelle équilibrée.

La plupart des cantons redoutaient en outre que les diverses possibilités prévues d'éponger des liquidités ne fussent de nature à compromettre sérieusement la substance fiscale des cantons et des communes. On a aussi fréquemment formulé le désir que les fonds éponnés soient stérilisés et remboursés. Enfin, de nombreux mémoires ont insisté sur la nécessité de tenir compte des régions économiquement et financièrement défavorisées, comme aussi des exigences inhérentes aux politiques régionale, structurelle et de croissance.

Les résultats de la procédure de consultation reflètent manifestement la grande portée économique et sociale attribuée à l'élargissement du fondement constitutionnel de la politique conjoncturelle. C'est pourquoi le Département fédéral de l'économie publique a décidé de faire non seulement appel à des experts, mais encore à un organe consultatif d'essence politique qui a été chargé d'examiner les résultats de la procédure de consultation. Il a été composé de telle sorte que les diverses tendances politiques, langues nationales et régions y fussent équitablement représentées. Il a été possible, au fil des discussions, de faire mieux saisir les différents aspects d'importantes questions et de rapprocher les points de vue. On est ainsi parvenu, antérieurement aux délibérations parlementaires, à rendre l'article plus acceptable sur le plan politique.

3. Le projet du Conseil fédéral

En janvier 1973, le Conseil fédéral a soumis aux Chambres fédérales son projet de nouvel article conjoncturel, accompagné d'un message. Comme nous l'avons déjà laissé entendre, ce projet a été modifié et complété sur plusieurs points au regard de celui qui a été utilisé pour la procédure de consultation (cf. textes aux pages 41 et 46). Le Conseil fédéral s'est attaché à prendre en considération les préoccupations

d'ordre politique, mais sans pour autant faire de concessions sur les impératifs économiques et juridiques auxquels le nouvel article doit répondre. Comme en ont témoigné les débats au Conseil des Etats, ce difficile exercice a fort bien réussi. Pour illustrer ce « processus de maturation politique », nous analyserons succinctement les amendements et innovations apportés à l'article au vu des résultats de la procédure de consultation.

Le 1^{er} alinéa se distingue du texte initial sur deux points: l'énoncé de l'objectif général et la faculté de déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Le Conseil fédéral estime qu'il est justifié, pour donner suite à un vœu fréquemment exprimé, de fixer un objectif fondamental — la stabilisation de la situation économique — en chargeant la Confédération de s'employer à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle. L'obligation est ainsi faite à la Confédération de tenir compte, dans le cadre de la politique de stabilisation, des exigences d'une croissance économique harmonieuse et, en particulier, de la nécessité de ne pas désavantager les régions économiquement faibles du pays. Quand bien même aucun pouvoir ne découle directement de la définition d'un objectif général, elle n'en constitue pas moins une utile adjonction.

C'est sous un jour un peu différent qu'apparaît la nouvelle prescription selon laquelle doivent être limitées dans le temps toutes les mesures qui, dérogeant au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, ne relèvent pas des trois domaines traditionnels d'intervention (monnaie et crédit, finances publiques, relations économiques extérieures). Cette concession s'est révélée indispensable tant a été manifeste la pression tendant à restreindre le pouvoir de dérogation. Le Conseil fédéral est d'avis que l'on peut s'accommoder de l'atteinte ainsi portée à l'efficacité de la politique conjoncturelle; tel ne serait toutefois plus le cas si cette restriction était étendue (p. ex. limitation dans le temps de toutes les mesures qui dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie). De plus, la nouvelle rédaction met en relief la priorité que l'on entend attribuer à la régulation globale de l'économie ou, en d'autres termes, à la subsidiarité de mesures ne ressortissant pas aux trois principaux secteurs d'intervention.

Le 2^e alinéa est celui qui a été le plus sensiblement modifié par rapport au texte initial. Tout d'abord, la notion de « contributions spéciales » a été préférée à celle d'« impôts spéciaux » parce que la première a un sens plus large et permettrait d'instituer, selon des modalités à déterminer, un blocage de pouvoir d'achat à titre temporaire ou définitif, ce qui présente un avantage sous l'angle de la politique conjoncturelle.

Il va de soi que l'objectif de stabilisation implique l'obligation d'utiliser les fonds éponnés conformément aux exigences conjoncturelles; il importe qu'ils n'ouvrent pas la voie à un accroissement des dépenses et qu'ils ne soient pas réintroduits dans le circuit monétaire avant qu'une détente conjoncturelle ne soit intervenue. C'est pourquoi le Conseil fédéral, suivant en cela la recommandation des experts, s'était d'abord abstenu d'insérer dans l'article conjoncturel une prescription sur l'affectation de ces fonds. Toutefois, tant dans la procédure de consultation qu'au sein de l'organe consultatif, on a demandé, parfois même avec

insistance, que la Confédération soit tenue de les stériliser aussi longtemps que des suppléments d'impôt ou des contributions spéciales seraient perçus. Le Conseil fédéral n'a pas voulu faire la sourde oreille à cette revendication qui ne tire du reste pas à conséquence. Il en est de même de l'adjonction selon laquelle le remboursement des fonds éponnés peut être prévu. Leur rétrocession individuelle ou collective serait d'ailleurs aussi possible en l'absence d'une telle disposition et même indispensable si la menace d'une crise ou de chômage apparaissait.

Quelques-uns des mémoires reçus proposaient en outre que la Confédération soit habilitée à modifier les conditions d'amortissement aux fins d'influencer la propension à investir des chefs d'entreprises dans le sens souhaité du point de vue conjoncturel. On a fait valoir qu'à elles seules, les mesures de politique monétaire ne permettraient d'atteindre cet objectif qu'imparfaitement parce que l'autofinancement leur échappait. Aussi le 2^e alinéa a-t-il été complété par une disposition en vertu de laquelle la Confédération peut étendre ou restreindre les possibilités d'amortissement en matière d'impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes.

Les modifications apportées à la première phase du 3^e alinéa sont de nature plutôt formelle et donc insignifiantes sur le plan de la politique conjoncturelle. En fait, il n'eût pas été nécessaire de mentionner la Confédération parce que l'obligation d'adapter la gestion de ses finances aux exigences conjoncturelles lui est déjà imposée par le 1^{er} alinéa et par la loi sur les finances fédérales. Si cette obligation a néanmoins été mise en évidence, c'est pour accéder à un vœu communément formulé au cours de la procédure de consultation.

Une nouvelle disposition de quelque importance est celle qui contraint la Confédération de tenir compte, dans le versement de ses prestations financières aux cantons et aux communes, de leur développement économique. Du point de vue du droit constitutionnel, on aurait pu s'abstenir de le prévoir expressément étant donné qu'assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle, dont fait état le 1^{er} alinéa, implique l'obligation de prendre en considération les disparités régionales. Le Conseil fédéral a néanmoins estimé judicieux de ne pas écarter les appréhensions des cantons économiquement moins développés; ils avaient attiré l'attention sur le fait que les mesures de politique conjoncturelle pourraient avoir pour eux des répercussions particulièrement rigoureuses.

Le 4^e alinéa ne se différencie que peu du projet soumis à la procédure de consultation. Pour répondre à un désir assez général, le pouvoir de procéder à des enquêtes a été formellement limité à celles que requiert la politique conjoncturelle. Le texte initialement retenu était formulé en termes plus généraux parce qu'il n'est souvent pas possible de faire une nette distinction entre les statistiques conjoncturelle, économique et sociale.

Le 5^e alinéa n'a pas subi non plus d'amendements majeurs. La nouvelle rédaction de la première phrase est de caractère purement formel. Au cours de la procédure de consultation, une association compétente en matière juridique a suggéré à juste titre de remplacer la locution « arrêtés fédéraux au sens des articles 89, 2^e alinéa, ou 89^{bis}, 1^{er} et 2^e alinéas » par

la notion équivalente et bien plus simple d'« arrêtés fédéraux de portée générale ». Pour dissiper les craintes que suscitait l'éventualité d'une délégation de compétence trop étendue à la Banque nationale, le Conseil fédéral propose de restreindre cette délégation par l'adjonction « dans les limites de ses attributions ».

De même, les légères retouches au 6^e alinéa n'ont pas d'effet sur la politique conjoncturelle. Rien ne s'opposait à donner suite à la suggestion de faire figurer les partis politiques au nombre des organismes à consulter puisque, par le passé déjà, les partis ont été appelés à se prononcer sur les projets d'actes législatifs touchant la politique conjoncturelle.

En résumé, on peut dire qu'à la suite de l'étude approfondie des résultats de la procédure de consultation, le projet d'article conjoncturel a pu être remanié et amélioré sur des points importants. Lorsqu'il a fallu céder un peu de terrain pour des motifs politiques, des compromis acceptables ont été trouvés.

IV. Les premières délibérations parlementaires consacrées à l'examen de l'article conjoncturel

1. Le projet devant la commission du Conseil des Etats

En l'occurrence, la priorité a été donnée au Conseil des Etats. Sa commission s'est mise à l'œuvre peu après que le Parlement eut été saisi du message. Un coup d'œil sur le calendrier des séances de cette commission reflète le sérieux avec lequel elle s'est acquittée de sa tâche difficile. Le projet a été examiné au cours de cinq séances — dont trois de deux jours — qui se sont échelonnées entre l'hiver et le début de l'été 1973. Outre le chef du Département fédéral de l'économie publique, le délégué aux questions conjoncturelles et des hommes de science y ont régulièrement assisté. Lors du long débat d'entrée en matière, tous les participants ont admis que la Confédération devait s'employer à assurer une évolution conjoncturelle équilibrée; dans leur majorité, ils ont estimé que l'article conjoncturel était un moyen adéquat pour atteindre ce but. Certaines dispositions ont toutefois été mises en cause et partiellement rejetées. Cette réticence s'explique principalement par la crainte que la nouvelle conception de la politique conjoncturelle n'entraîne la liberté de décision des cantons et du Parlement et ne désavantage les régions économiquement faibles du pays. La commission s'est efforcée de tenir compte de cette inquiétude en apportant des modifications et des adjonctions au projet du Conseil fédéral.

Au 1^{er} alinéa déjà, la version proposée par la commission se distingue du projet du Conseil fédéral (cf. textes à la page 46). Le fractionnement en deux alinéas n'a cependant pas de conséquence quant au fond. La commission a été d'avis qu'il était préférable, par souci de clarté, de mentionner séparément les objectifs et les domaines d'intervention. La chose avait du reste été envisagée aussi lors des travaux préparatoires, mais on y avait renoncé pour des raisons de forme.

La modification du 2^e alinéa a notablement affaibli la portée de l'article conjoncturel. La commission a décidé que le pouvoir d'éponner des liquidités devait se limiter aux impôts fédéraux indirects et aux contri-

butions spéciales indirectes. Il est évident que cette restriction écarterait largement le risque de léser la substance fiscale des cantons. A cet égard, l'objectif de stabilisation commande pourtant que la lutte contre le renchérissement ait le pas sur la sauvegarde du fédéralisme. La réglementation envisagée par la commission serait problématique non seulement du fait qu'elle atténue l'efficacité de l'article conjoncturel (aucune possibilité d'agir par des moyens fiscaux sur la propension à investir), mais aussi parce qu'il est plus aisé de reverser sur les prix le relèvement de l'impôt sur le chiffre d'affaires et que les consommateurs supporteraient unilatéralement tout le poids des sacrifices. Aussi le Conseil fédéral a-t-il maintenu sa proposition. En revanche, il a accepté sans réserve que l'alinéa soit introduit par les termes « en vue d'éponger du pouvoir d'achat » ; aux yeux de la commission, cette formule marque mieux l'idée que les suppléments d'impôt et les contributions spéciales ne se justifient qu'à des fins conjoncturelles et que les fonds éponnés ne sauraient être affectés à la couverture de dépenses courantes.

C'est également dans un esprit fédéraliste que la commission a biffé, dans le 3^e alinéa, la disposition prévoyant que la Confédération peut adapter à la « gestion financière » des cantons et des communes le versement des subventions fédérales et des quote-parts cantonales des impôts fédéraux. Cette suppression prive l'alinéa d'un élément important. Si certains cantons et certaines communes n'étaient pas disposés à fournir, au titre de la stabilisation, une contribution appropriée à leurs possibilités, la Confédération n'aurait plus aucun moyen de réprimer cette attitude. La première phrase de l'alinéa perdrait son caractère contraignant. Les dispositions non impératives équivalent à de simples appels qui, en fait, ne méritent pas de figurer dans la constitution. — Le remplacement, dans la première phrase, des mots « stabilisation conjoncturelle » par « situation conjoncturelle » est d'ordre purement rédactionnel.

Dans sa majorité, la commission a estimé que, telle qu'elle est proposée par le Conseil fédéral, la prise en considération des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays est une formule qui ne va pas assez loin. C'est pourquoi elle a décidé d'étendre la portée de la dernière phrase du 3^e alinéa et d'en faire un alinéa distinct. Selon une interprétation extensive du nouveau libellé, la politique conjoncturelle serait un instrument de la politique régionale ; l'équilibre économique régional aurait ainsi la priorité sur l'objectif de stabilisation conjoncturelle. Ce déplacement de l'accent atténuerait l'impact de la politique conjoncturelle ; c'est dire que le Conseil fédéral n'a pas pu se rallier aux vues de la commission et qu'il s'en est tenu à sa propre version.

La commission a enfin complété le 5^e alinéa par l'importante disposition que voici : « Le Conseil fédéral présentera, au plus tard après une année, un rapport à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises. L'Assemblée fédérale décide si ces mesures restent en vigueur. » En tant que moyen destiné à mieux informer les Chambres fédérales sur les mesures édictées par l'exécutif, l'obligation de faire rapport est justifiée, abstraction faite du surcroît de travail qu'elle entraîne. Le droit de ratification du Parlement est, en revanche, fort problématique : la commission l'a en quelque sorte revendiqué en contrepartie de sa renonciation à

limiter les pouvoirs que le 1^{er} alinéa accorde à la Confédération.

La faculté du Parlement d'abroger les mesures prises par l'exécutif ne permettrait plus de faire usage des moyens d'action avec toute la souplesse voulue. Si le Conseil fédéral et la Banque nationale venaient à modifier leur mode d'intervention, ils auraient à se préoccuper d'obtenir l'agrément des Chambres fédérales. Il pourrait en résulter que les instruments mis en œuvre soient trop modérés et ne répondent plus suffisamment aux circonstances. Comme ils ne produiraient souvent pas leurs effets immédiatement, l'Assemblée fédérale serait en outre appelée maintes fois à se prononcer à leur sujet avant même qu'ils aient porté tous leurs fruits. Enfin, la nouvelle norme apparaît aussi sujette à caution sous l'angle du droit constitutionnel. La législation d'application aura à définir dans leurs grandes lignes les mesures à prendre, l'exécutif étant uniquement habilité à en régler le détail ; aussi le droit d'abroger les dispositions décrétées précisément en vertu de cette législation reviendrait-il à heurter, voire à violer le principe de la séparation des pouvoirs.

La commission a repris tels quels les alinéas 4 et 6 : ils n'appellent donc pas de commentaire.

2. Le texte adopté par le Conseil des Etats

De son côté, le Conseil des Etats — à quelques exceptions près — a admis la nécessité d'élargir l'assise constitutionnelle de la politique conjoncturelle. Les nombreuses interventions enregistrées lors du débat d'entrée en matière ont cependant fait apparaître que les jugements portés sur les pouvoirs à attribuer à la Confédération et les moyens d'action envisagés divergeaient parfois notablement, comme ce fut du reste le cas au sein de la commission. La version adoptée par le Conseil des Etats au cours de la session d'été 1973 correspond dès lors sur presque tous les points aux suggestions faites par la commission.

Nous n'analyserons donc cette version qu'en tant qu'elle se différencie de la variante à laquelle s'était arrêtée la commission (cf. textes à la page 46).

Derechef, le 1^{er} alinéa a été formulé différemment. Se ralliant à une proposition de l'un de ses membres, le Conseil des Etats a estimé qu'il convenait non seulement de mentionner séparément les objectifs visés et les moyens de les atteindre, mais de scinder aussi les domaines d'intervention. Il décida par conséquent qu'un alinéa 1^{bis} autoriserait la Confédération à prendre, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, des mesures dans les secteurs de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures. C'est en second lieu seulement qu'un alinéa 1^{er} habilite la Confédération à prendre également des mesures relevant d'autres secteurs. L'insertion des termes « en outre » et « aussi » est appelée à souligner la subsidiarité des mesures ne ressortissant pas aux trois domaines traditionnels d'intervention. Le Conseil fédéral a approuvé d'emblée ce nouveau libellé parce qu'il répond à ses intentions initiales et permet d'éliminer le mot « principalement » pris à partie par de larges milieux.

La première phrase du 2^e alinéa a été légèrement amendée. De surcroît, pour n'évincer aucune possibilité

de réintroduire, individuellement ou collectivement, les fonds éponnés dans le circuit monétaire, le Conseil des Etats a ajouté la notion de « rétrocession » à celle de « remboursement ».

L'alinéa 3^{bis} a été sensiblement atténué par rapport à la version de la commission. Faisant sienne l'idée dont s'était inspiré le Conseil fédéral et s'écartant ainsi de la formule de bien plus grande portée retenue par sa commission, le Conseil des Etats a décidé que la Confédération aurait à tenir compte, en matière de politique conjoncturelle, des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays. Il n'en demeure pas moins que la nouvelle réglementation à ce sujet va notablement plus loin que le projet du Conseil fédéral en ce sens que cette obligation ne s'étend plus seulement aux mesures de politique financière appliquées aux cantons et aux communes, mais à l'ensemble des moyens d'action.

Tous les autres alinéas ont été adoptés conformément aux propositions de la commission ; elles correspondent en majeure partie au projet présenté par le Conseil fédéral.

Il ressort de ce qui précède que l'article conjoncturel a assez bien passé le premier cap des délibérations parlementaires. Du point de vue juridique et rédactionnel, il a même bénéficié de quelques améliorations, notamment au 1^{er} alinéa. Mais il a subi un certain appauvrissement au regard de la version du Conseil

fédéral en ce qui concerne plus particulièrement les instruments de la politique financière et la répartition des attributions entre l'exécutif et le législatif.

V. Perspectives

Il faut espérer que l'article conjoncturel surmontera avec non moins de succès la seconde phase des délibérations parlementaires. En tout état de cause, les séances que la commission du Conseil national a déjà consacrées à son examen semblent indiquer que l'on se trouve sur la bonne voie.

Comme le chef du Département fédéral de l'économie publique l'a relevé à plusieurs reprises, un aménagement approprié de notre politique de stabilisation n'est concevable que si l'article conjoncturel franchit les derniers écueils sans nouvelles mutilations et sans trop grande perte de temps. Si adéquats qu'ils soient, les pouvoirs et moyens d'action ancrés dans la constitution ne serviraient à rien si leur application n'était pas assurée par des lois d'exécution. A cet égard, le législateur aura encore à accomplir une lourde tâche. Enfin, la conduite d'une politique conjoncturelle conforme aux exigences du marché et efficace est subordonnée à la condition que tous les organes dont relèvent les décisions aient la faculté et la volonté de faire usage comme il convient des attributions qui leur auront été conférées.

Projet du Conseil fédéral

¹ La Confédération s'emploie à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle. Elle prend à cet effet, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, des mesures tendant à prévenir et à combattre le chômage et le renchérissement, principalement dans les secteurs de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures. Si elles dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, les mesures ne relevant pas de ces secteurs doivent être limitées dans le temps.

² Aux fins de stabiliser la conjoncture, la Confédération est autorisée, à titre temporaire, à prélever des suppléments ou à accorder des rabais sur les impôts fédéraux et à instituer des contributions spéciales. Les fonds ainsi épongés seront stérilisés aussi longtemps que la situation conjoncturelle l'exigera. Leur remboursement peut être prévu. La Confédération peut étendre ou restreindre les possibilités d'amortissement en matière d'impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes.

³ La Confédération, les cantons et les communes sont tenus d'aménager leurs finances conformément aux impératifs de la stabilisation conjoncturelle et de pourvoir à une planification financière pluriannuelle. La Confédération peut adapter à la situation conjoncturelle et à la gestion financière des cantons et des communes le versement des subventions fédérales et des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux. Elle tiendra compte, ce faisant, des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays.

⁴ La Confédération procède de manière suivie aux enquêtes que requiert la politique conjoncturelle.

⁵ L'exécution du présent article sera assurée par des lois fédérales ou des arrêtés fédéraux de portée générale. Ces dispositions législatives peuvent habiliter le Conseil fédéral et, dans les limites de ses attributions, la Banque nationale à régler le détail des mesures à prendre et à fixer la durée de leur application.

⁶ Les cantons, les partis politiques et les groupements économiques intéressés seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution, sauf s'il s'agit d'arrêtés fédéraux munis de la clause d'urgence. Les cantons et les groupements économiques pourront être appelés à coopérer à l'application de cette législation.

Propositions de la commission du Conseil des Etats

¹ La Confédération s'emploie à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle et prend à cet effet des mesures tendant à prévenir et à combattre le chômage et le renchérissement.

^{1 bis} Dans ce dessein, la Confédération a le droit, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des mesures principalement dans les secteurs de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures. Si elles dérogent...

² En vue d'éponger du pouvoir d'achat, la Confédération peut, à titre temporaire, prélever des suppléments sur les impôts fédéraux indirects et instituer des contributions spéciales indirectes. Les fonds ainsi épongés seront stérilisés aussi longtemps que la situation conjoncturelle l'exigera. Leur remboursement peut être prévu, en particulier sous la forme de rabais. La Confédération a le droit d'étendre ou de restreindre les possibilités d'amortissement en matière d'impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes.

³ ... aux impératifs de la situation conjoncturelle... La Confédération peut adapter à la situation conjoncturelle le versement des subventions fédérales et des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux. (biffer la dernière phrase)

^{3 bis} La Confédération s'efforcera de faire concourir les mesures de politique conjoncturelle à l'équilibre économique entre les diverses régions du pays.

⁴ (version du Conseil fédéral)

⁵ ... la durée de leur application. Le Conseil fédéral présentera, au plus tard après une année, un rapport à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises. L'Assemblée fédérale décide si ces mesures restent en vigueur.

⁶ (version du Conseil fédéral)

Décision du Conseil des Etats

¹ La Confédération s'emploie à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle en vue de prévenir et de combattre le chômage et le renchérissement.

^{1 bis} La Confédération prend à cet effet, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, des mesures dans les secteurs de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures.

^{1 ter} La Confédération a en outre le droit de prendre aussi des mesures relevant d'autres secteurs. Si elles dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, elles doivent être limitées dans le temps.

² ... Leur rétrocession ou remboursement... (le reste selon la version de la commission)

³ (version de la commission)

^{3 bis} Lorsqu'elle prendra des mesures au sens du présent article, la Confédération tiendra compte des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays.

⁴ (version du Conseil fédéral)

⁵ (version de la commission)

⁶ (version du Conseil fédéral)