

A PROPOS DE LA VOTATION
FEDERALE DU 2 MARS 1975

LES OBJECTIFS ET LES MOYENS

D'UNE POLITIQUE CONJONCTURELLE

NATIONALE

Comité romand d'action pour un développement
équilibré de l'économie suisse

case postale 213 - 1211 - Genève 3

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
1. Le nouvel article conjoncturel	1
2. Bases constitutionnelles de la politique conjoncturelle	3
3. Expériences faites en matière de politique conjoncturelle	6
4. La nécessité d'une politique de stabilité efficace	12
5. Moyens et fondements de la politique conjoncturelle	18
6. Le nouvel article constitutionnel	30
7. Quelques repères statistiques	44

Février 1975

1. Le nouvel article constitutionnel

Le week-end du 2 mars prochain, le peuple et les cantons auront à se prononcer sur le nouvel article 31quinquies de la Constitution (dit article "conjoncturel"). Sérieusement remanié avant d'être massivement adopté par les Chambres, le texte soumis à la votation a finalement la teneur suivante :

¹ *La Confédération favorise une évolution conjoncturelle équilibrée, en vue notamment de prévenir et de combattre le chômage et le renchérissement.*

² *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.*

³ *Si les moyens visés au 2^e alinéa ne suffisent pas, la Confédération a 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.*

⁴ *Aux fins de stabiliser la conjoncture, la Confédération peut, à titre temporaire, prélever des suppléments ou accorder des rabais sur les impôts fédéraux et instituer des contributions spéciales. Les fonds ainsi épongés seront stérilisés aussi longtemps que la situation conjoncturelle l'exigera, puis remboursés individuellement ou sous forme de réduction de taux.*

⁵ *La Confédération peut étendre ou restreindre les possibilités d'amortissement en matière d'impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes.*

- ⁶ La Confédération, les cantons et les communes, de même que leurs entreprises et établissements doivent aménager leurs finances conformément aux impératifs de la situation conjoncturelle et pourvoir à une planification financière pluriannuelle. La Confédération peut adapter à la situation conjoncturelle le versement des subventions fédérales et des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux.
- ⁷ 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.
- ⁸ La Confédération procède de manière suivie aux enquêtes que requiert la politique conjoncturelle.
- ⁹ 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. Le Conseil fédéral présentera annuellement à l'Assemblée fédérale un rapport sur les mesures prises. En tant que la législation d'exécution le prévoit, l'Assemblée fédérale décide si les mesures restent en vigueur.
- ¹⁰ Les cantons, les partis politiques et les groupements économiques intéressés seront consultés lors de l'élaboration des lois fédérales et des arrêtés fédéraux de portée générale, sauf s'il s'agit d'arrêtés fédéraux urgents. Les cantons et les groupements économiques pourront être appelés à coopérer à l'application de cette législation.

En outre, à l'article 32, al. 1 de la Constitution, il serait nécessaire de supprimer la référence à l'article 31quinquies. Cet article 32 conserverait alors la teneur suivante :

¹ Les dispositions prévues aux articles 31bis, 31ter, 2ème alinéa, et 31quater ne pourront être établies que sous forme de lois ou d'arrêtés sujets au vote du peuple. Pour les cas d'urgence survenant en période de perturbations économiques, l'article 89bis est réservé.

2. Bases constitutionnelles de la politique conjoncturelle actuelle

L'actuel article 31quinquies Cst. est formulé comme suit :

"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."

Cet article, édicté en 1947, résulte des expériences faites durant la "grande" crise et de la crainte d'une déflation générale, au lendemain de la dernière guerre. Objectif de cet article : combattre les crises et créer des possibilités de travail. A l'époque, une situation de surchauffe ou d'inflation apparaissait si peu probable que l'article constitutionnel n'en fit même pas mention. Quant à savoir si la notion de "prévention des crises" impliquait également la lutte contre la surchauffe, c'est une question qui reste controversée. Controverse qui a malheureusement permis de faire échec à toutes les mesures propres à combattre la surchauffe et le renchérissement, certains milieux contestant leur constitutionnalité.

La disposition constitutionnelle actuelle, orientée unilatéralement vers la prévention des crises, n'a pratiquement jamais été mise en application durant toute la période de l'après-guerre, laquelle a connu, presque en permanence, haute conjoncture ou surchauffe. Il a donc fallu faire reposer la politique conjoncturelle sur les seuls arrêtés fédéraux urgents (cf paragraphe 3).

Cependant, on a rapidement reconnu l'importance capitale du marché de l'argent et, par conséquent, de la politique monétaire et de celle du crédit dans l'évolution conjoncturelle. Ce constat a conduit à la révision de l'art. 39 de la Constitution (article sur la Banque nationale), en 1951, et à une modification correspondante de la loi sur la Banque nationale, en 1953. La mission de la Banque nationale y a été clairement définie : régulariser le marché de l'argent et pratiquer une politique monétaire et de crédit servant les intérêts généraux du pays. Malheureusement, cette loi n'a pas doté la Banque nationale des instruments nécessaires à l'accomplissement de sa tâche. Cette insuffisance est devenue de plus en plus évidente dans les années ultérieures. En premier lieu, l'imbrication internationale toujours croissante du marché de l'argent et des capitaux, dès le début des années soixante, a pratiquement empêché la Banque nationale, faute de moyens d'intervention, de remplir la mission que la Constitution lui avait définie. Ces dernières années, une telle situation a certainement joué un rôle non négligeable dans l'accélération de l'inflation.

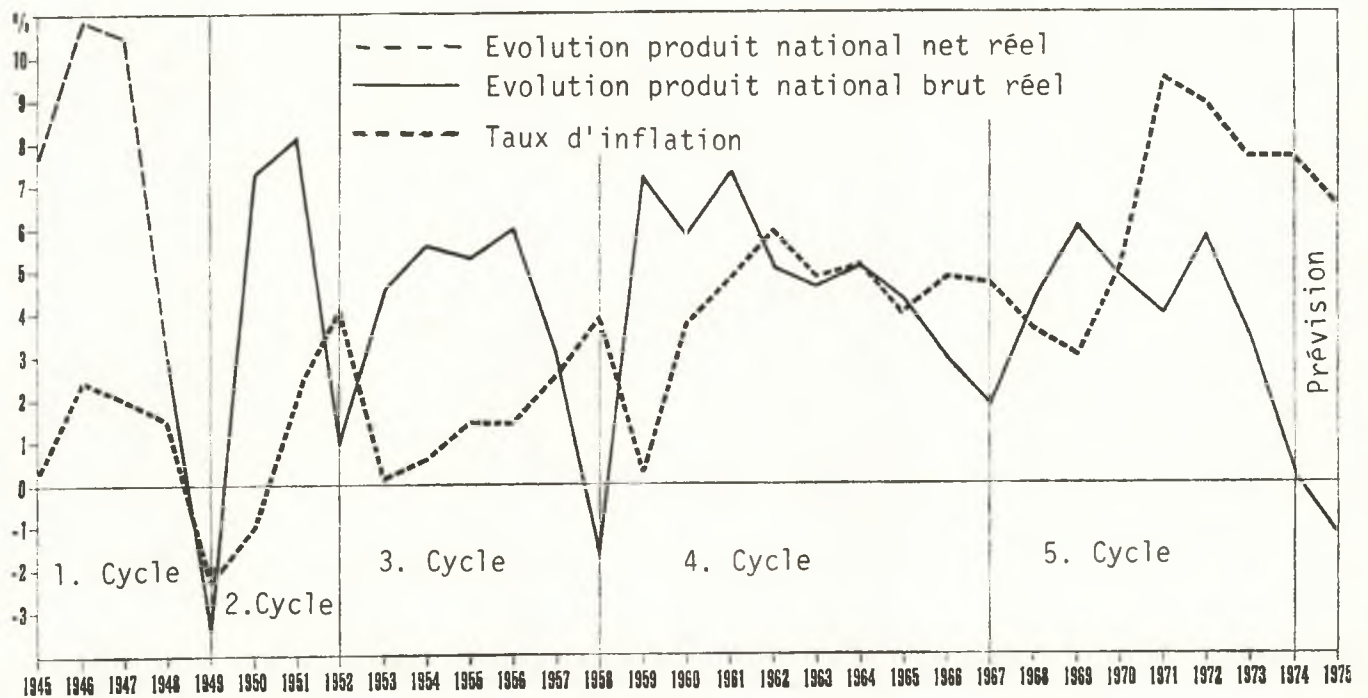
A plusieurs reprises, la Banque nationale a tenté de combler cette grave lacune en passant des accords librement négociés (Gentlemen's Agreements) avec les autres banques. De tels accords peuvent s'avérer très précieux, en cas de faibles fluctuations conjoncturelles; mais, face à des déséquilibres profonds, leur efficacité est plus que limitée. En effet, les restrictions intervenues dans

le secteur de la monnaie et du crédit (avoirs minimaux, restrictions de crédits, etc.) sont en contradiction directe avec la recherche de profit - parfaitement légitime - des banques. Dès lors, toutes restrictions fondées uniquement sur des accords librement consentis ne peuvent résulter que d'un compromis entre l'intérêt particulier des banques et cet intérêt général que représente la stabilité économique. Aussi ces restrictions n'ont-elles pas été, en règle générale, aussi sévères que le commandait la situation.

La révision de la loi sur la Banque nationale, proposée en 1968, devait précisément fournir à celle-ci l'arsenal nécessaire ("instrumentarium"), lui permettant enfin de prendre des mesures appropriées en temps utile. Elle échoua, devant l'opposition des banques et en raison des controverses soulevées quant à la constitutionnalité de ce projet.

3. Expériences faites en matière de politique conjoncturelle

Les débats sur la politique conjoncturelle et l'amélioration de ses bases constitutionnelles doivent être placés dans le contexte de l'évolution effective de la conjoncture depuis la 2ème guerre mondiale. L'actuel article conjoncturel a été conçu dans le but exclusif de combattre la récession et le chômage. Or, les trente années qui ont suivi la guerre n'ont connu, au total, que deux années de relative récession (diminution sensible du produit national brut), à savoir en 1949 et en 1958. Quant au chômage, il n'en a jamais été question.



Source : Dr. W. Büsch, NZZ, no 14, 18/19.1.1975

Comme le démontre ce graphique, on peut distinguer, en Suisse, depuis 1945, cinq cycles conjoncturels. Au cours des trois premiers, 1945-48, 1949-51 et 1952-57, la croissance économique était encore équilibrée. Dans une situation de plein emploi et de croissance relativement élevée, dans l'ensemble, le taux d'inflation est resté inférieur à deux pour cent (en moyenne).

Les mesures de stabilisation de 1964

Les années 1959-60 marquèrent le début d'une accélération de l'inflation. En raison de l'afflux considérable de capitaux en provenance de l'étranger, la demande globale s'intensifia à tel point que - malgré l'appel massif fait à la main-d'oeuvre étrangère - l'offre devint insuffisante. Dès août 1960, la Banque nationale dut conclure, avec les autres banques, un Gentlemen's Agreement de défense contre l'afflux de capitaux étrangers. L'accord comportait, notamment, une interdiction de verser des intérêts sur les capitaux étrangers, un blocage partiel à toute augmentation de ces fonds et des restrictions à l'achat d'obligations ou de biens-fonds par les étrangers. Ces mesures n'eurent cependant pas l'efficacité souhaitée. Aussi furent-elles complétées, le 1er avril 1962, par un nouveau Gentlemen's Agreement, prévoyant des restrictions de crédit, mesure permettant alors de ramener l'accroissement des crédits bancaires à un niveau inférieur à celui de l'année précédente.

Le 1er mai 1964, les deux Gentlemen's Agreements furent remplacés par un arrêté fédéral urgent visant à combattre le renchérissement. Dans le domaine monétaire, il reconduisit, pour l'essentiel, les mesures de défense contre l'afflux de capitaux étrangers et les restrictions de

crédit, telles que les prévoient les deux accords librement consentis. Il institua également, en plus, une commission de contrôle des émissions, chargée d'équilibrer les émissions d'actions et d'obligations en fonction des possibilités réelles du marché. Parallèlement, fut édicté l'arrêté sur la construction, lequel imposait la demande obligatoire d'une autorisation de construire, tout en interdisant temporairement certaines catégories de constructions. Ces mesures ont été progressivement abrogées, en 1966, lorsqu'un certain fléchissement fut remarqué dans ce secteur (bien que ce fléchissement n'ait guère eu d'influence sur les prix, en hausse très nette).

On ne reconnaît en général qu'une efficacité réduite au programme de stabilisation de 1964. La raison principale en est que ces mesures n'ont été prises qu'au moment où le cycle conjoncturel avait déjà dépassé son apogée (cf graphique) et où il n'a plus été possible de neutraliser les capitaux étrangers arrivés dans le pays entre 1962 et 1964, en dépit des Gentlemen's Agreements. On comprend dès lors mieux que, contrairement aux périodes précédentes, le taux d'inflation n'ait pas sensiblement baissé à la fin du quatrième cycle.

Les mesures de stabilisation de 1971/72

A l'origine du nouvel emballement de 1968, on trouve - une fois de plus - un fort gonflement de la masse monétaire, sous l'effet de nouveaux afflux de capitaux étrangers, ainsi qu'une intensification de la demande étrangère. Ces deux éléments entraînèrent très rapidement un fort accroissement des investissements. Cependant, cette fois, en raison des mesures restreignant singulièrement les possibilités de faire appel à la main-d'oeuvre étrangère, l'économie suisse atteignit la limite de sa capacité beaucoup

plus rapidement que lors des périodes précédentes. Il s'ensuivit immédiatement un emballement inquiétant des prix et des salaires.

L'apparition de plus en plus fréquente de tels signes de surchauffe, incita la Banque nationale à conclure un nouveau Gentlemen's Agreement avec les autres banques, en automne 1969, accord prévoyant un accroissement maximum des crédits de 9 à 11,5 pour cent.

Mais, les effets de ces restrictions de crédit ont été entièrement neutralisés par de nouveaux afflux, massifs, de capitaux étrangers, en 1970 et - surtout - en 1971. Ainsi, au deuxième semestre 1971, la masse monétaire augmenta de plus de 40 pour cent en dépit des limitations de crédit. Début 1972, la Banque nationale tenta d'éponger cet apport de liquidités. Mais, ses efforts furent balayés par de nouveaux afflux de capitaux, durant le deuxième semestre de la même année. En été 1972, se référant à l'arrêté fédéral sur la sauvegarde de la monnaie, édicté par précaution le 8 octobre 1971, le Conseil fédéral introduisit, en accord avec la Banque nationale, une série de mesures destinées à enrayer l'arrivée massive de capitaux étrangers, mesures qui n'ont cependant pas réellement pu limiter cet afflux. Le rapatriement des avoirs suisses à l'étranger était notamment autorisé; il en résulta un net accroissement des liquidités dans le pays. De plus, la limitation librement consentie du crédit étant arrivée à échéance en été 1972, on assista à une véritable "explosion du crédit". A fin 1972, cette évolution incita le Conseil fédéral à décider un nouveau train de mesures de stabilisation, sous forme d'arrêtés fédéraux urgents.

La pièce maîtresse en est l'arrêté sur les mesures dans le domaine du crédit. Celui-ci prévoit des restrictions de crédit, l'obligation de respecter certaines proportions d'avoirs minimaux en fonction des montants investis (suisses ou étrangers) ainsi qu'un contrôle des émissions d'emprunts.

La masse excessivement élevée des liquidités disponibles dans le pays et la facilité avec laquelle il était possible d'obtenir des crédits favorisèrent avant tout le secteur de la construction, celle des logements en particulier (fuite vers les valeurs réelles). Aussi, l'arrêté sur la construction, édicté en août 1971, qui s'était révélé peu efficace, fut-il renforcé et complété par l'introduction d'une réduction des amortissements autorisés par le fisc et d'une surveillance des prix, des salaires et des bénéfices. De plus, était prévue la possibilité de prélever un dépôt à l'exportation (que l'on a cependant renoncé à percevoir).

Dans la mesure où il est actuellement déjà possible de se prononcer sur l'efficacité de cette politique de stabilisation, on ne peut qu'émettre les mêmes remarques que pour celle qui fut engagée en 1964. A nouveau, ces mesures n'ont été prises que dans la deuxième phase du cycle conjoncturel. Surtout, on n'est pas parvenu à maîtriser de façon satisfaisante l'afflux de fonds étrangers. La principale "lacune" que comportent ces mesures, laquelle concerne l'afflux de capitaux étrangers, n'a pu être comblée avec efficacité que par le passage aux taux de change flottants, en janvier 1973. Seul cet ultime recours permit à la Banque nationale de contrôler l'évolution de la masse monétaire dans le pays, conformément à la mission que lui avait attribuée la Constitution.

On peut en déduire que, dans la situation particulière de la Suisse (afflux d'ordre structurel de capitaux étrangers), les taux de change flottants constituent une condition nécessaire à toute politique de stabilité interne efficace.

Toutefois, les taux de change flottants ne sont pas en mesure de remplacer, à eux seuls, l'arsenal plus complet que nécessite une véritable politique de stabilité conjoncturelle. D'une part, il n'est pas exclu que le système monétaire international ne revienne, à plus ou moins long terme, à des parités fixes. D'autre part, un système de flottement des monnaies exige, lui aussi, à l'occasion, des interventions sur le marché des devises, afin de maintenir le taux de change du franc suisse à un niveau supportable (notamment pour nos industries d'exportation). Quant à l'afflux de fonds étrangers il ne représente qu'un des multiples facteurs susceptibles d'influer sur l'évolution conjoncturelle de la Suisse. En effet, d'autres sources de perturbations ne doivent pas être négligées, ne serait-ce que dans le domaine énergétique...

4. La nécessité d'une politique de stabilité efficace

En son principe, notre système économique est basé sur la libre concurrence. Dans ses décisions économiques, l'individu doit pouvoir disposer d'une marge de manoeuvre aussi large que possible. La coordination des décisions individuelles qu'implique le bon fonctionnement de l'économie est assurée par les lois du marché. Dans ce processus, le mécanisme des prix prend une importance déterminante. Il équilibre offre individuelle et demande.

Dans un tel système d'économie de marché, l'Etat a pour tâche de fixer les règles du jeu. Il doit donc intervenir en cas d'infraction à ces règles (législation sur la concurrence et les cartels, par exemple). Mais, son intervention est également nécessaire lorsque les mécanismes du marché ne peuvent jouer normalement (dans certains secteurs particuliers, équipement ou infrastructure notamment) voire, encore, dans ces domaines où une totale liberté du marché ne pourrait aboutir qu'à des résultats inacceptables, pour des raisons évidentes (cf politique agricole). Dès lors, dans ce cadre comment justifier une politique conjoncturelle active de l'Etat ?

a) L'économie de marché n'implique pas automatiquement la stabilité

Les économistes libéraux du 18ème et du 19ème siècle pensaient que l'économie de marché tendait en permanence vers un état d'équilibre global, ce qui assurerait simultanément un maximum de bien-être. Dans un tel ordre "naturel", les interventions de l'Etat dans la vie économique n'étaient bien sûr ni nécessaires, ni judicieuses.

Cette théorie de la tendance automatique à l'équilibre ne s'est malheureusement pas confirmée au cours de l'évolution économique. Invariablement, il est apparu que, dans une économie de marché, l'essor ou la baisse des activités peuvent s'auto-accélérer et renforcer ainsi les fluctuations conjoncturelles. De plus et surtout, on en est venu à comprendre et admettre que les conséquences sociales et économiques de pareilles variations, dans un sens comme dans l'autre ("surchauffe" ou récession), sont insoutenables, même si elles ne sont que de courte durée.

Conséquence de ces expériences, les néo-libéraux de l'après-guerre ont estimé qu'on ne saurait assimiler l'économie de marché à une économie dépourvue de toute politique conjoncturelle. Selon eux, la stabilité est l'une des conditions nécessaires au bon fonctionnement de toute économie de marché, stabilité qui devrait être assurée par la politique économique de l'Etat.

b) La stabilité des prix, condition nécessaire à l'économie de marché

La fonction directrice du mécanisme des prix est un élément principal de l'économie de marché. Les prix doivent exprimer le degré de rareté des biens et assurer l'équilibre entre l'offre et la demande. Des prix élevés doivent par conséquent réduire la demande et accroître l'offre. C'est cependant l'inverse qui se produit, lorsque le client est persuadé que les prix augmenteront encore davantage par la suite.

Des hausses de prix continues conduisent à une situation où les capacités de production ne sont plus mises en oeuvre là où elles seraient le plus utiles, du point de

vue de l'ensemble de l'économie et de l'intérêt général, mais là où sont les espoirs d'en tirer un maximum de profit, compte tenu de l'inflation, ou d'assurer un maximum de sécurité. Exemple type : la fuite vers les valeurs réelles (surtout terrains et biens immobiliers).

Il est surprenant de constater que, souvent, les mesures de stabilisation prises par l'Etat sont combattues par des partisans convaincus de l'économie de marché. Ceux-ci dénoncent en particulier les effets négatifs des interventions dirigistes de l'Etat dans la vie économique. Ils oublient pourtant qu'une constante instabilité - en particulier une inflation permanente - cause à la longue nettement plus de tort à l'économie que des mesures de stabilisation limitées, même si, dans certains cas, ces interventions entravent momentanément les mécanismes propres du marché. On ne peut cependant pas s'empêcher de penser que, bien souvent, les attaques véhémentes contre toute politique conjoncturelle procèdent plutôt de certains intérêts particuliers que du souci de préserver l'intégrité de notre économie de marché.

c) L'instabilité économique entraîne des injustices sociales

L'inflation conduit à une redistribution importante entre débiteurs et créanciers. Le débiteur reçoit des espèces représentant une certaine valeur, et ne rembourse, plus tard, qu'une somme dépréciée. En revanche, le créancier subit une perte réelle sur son capital, laquelle est souvent loin d'être compensée par les intérêts perçus. Le petit épargnant, par exemple, touche un intérêt de 5 pour cent environ, par année, sur ses économies. A supposer que le taux d'inflation atteigne 10 pour cent, cela représente pour lui, en définitive, une perte annuelle de 5 pour cent. Les gagnants de l'inflation sont les débiteurs et, en particulier, ceux qui ont utilisé les

crédits pour acquérir des valeurs réelles qui les protègent largement contre les effets de l'inflation. De manière générale, on constate que les perdants sont les personnes à faible revenu ou ne disposant que d'une fortune modeste. Au contraire, les personnes fortunées, elles, devraient plutôt profiter de l'inflation, car elles ont la possibilité de mieux protéger leurs ressources en les investissant, notamment dans des valeurs réelles (immobilier).

Selon toute probabilité, les faibles revenus seraient également plus durement touchés, en période de dépression. Dans la règle, on licencie en effet plus facilement la main-d'oeuvre non qualifiée que le personnel spécialisé, plus difficile à remplacer par la suite.

Les déséquilibres économiques sont également lourds de conséquences pour la politique sociale. Les effets de l'inflation sont en particulier très sensibles dans le domaine de la prévoyance vieillesse. On le sait, le financement du deuxième pilier (caisses de prévoyance professionnelle) et du troisième pilier (épargne individuelle) est basé sur le principe de la capitalisation. Or, de même que les petits épargnants, les caisses de prévoyance et les assurances-vie ont placé la majeure partie de leur fortune dans de valeurs nominales (actions). Elles comptent ainsi parmi les principales victimes de l'inflation. Une telle situation fait bien sûr perdre tout intérêt en une prévoyance vieillesse individuelle, gérée selon les lois du marché. Les conséquences en sont, d'une part, un recul de l'épargne avec des répercussions imprévisibles sur la croissance économique ou le fonctionnement du marché des capitaux et, d'autre part, un renforcement de cette tendance qui marque tant de penchant pour les solutions collectivistes et la transformation de la Confédération en un véritable Etat-providence. A la longue, ces effets, ou influences, sur l'économie de marché seraient sérieusement plus graves que ceux dus aux

interventions temporaires de l'Etat dans le cadre de sa politique conjoncturelle. En plus d'une anesthésie de l'initiative individuelle, on verrait se généraliser cet état d'esprit selon lequel l'Etat n'a qu'à prendre à sa charge tous les risques liés à l'existence de ses citoyens.

d) Inflation et chômage

L'actuel chancelier de l'Allemagne fédérale, M. Schmidt, a déclaré qu'il préférerait devoir supporter 5 pour cent d'inflation plutôt que 5 pour cent de chômage. Ces paroles, devenue célèbres, reflètent une thèse admise, il y a quelques années, par la majorité des économistes et qui compte actuellement encore nombre de défenseurs dans les milieux politiques. Elle est fondée sur le principe, contestable, selon lequel il est possible d'atteindre ou de garantir le plein-emploi par le biais d'une expansion monétaire inflationniste. L'effet stimulant de l'inflation a cependant diminué dans la mesure même où l'économie et l'ensemble de la population ont davantage pris conscience des conséquences de l'inflation et en tiennent compte d'avance dans leurs décisions économiques. On pourrait comparer cette situation avec celle d'un toxicomane qui finit par ne plus ressentir l'effet de la drogue que si on lui en administre des doses de plus en plus fortes. C'est précisément ce qui s'est produit dans la plupart des pays, ces dernières années. L'inflation, déclenchée par la création de monnaie, s'y est constamment accélérée. Pourtant, le chômage n'y a pas diminué pour autant. Au contraire, dernièrement, il a augmenté de façon considérable, en Allemagne notamment.

Il faut garder à l'esprit que toute lutte efficace contre l'inflation implique certains sacrifices, dans la mesure où il est nécessaire, justement, de corriger la gestion des capacités de production, faussée par l'inflation. L'exemple type est, à nouveau, l'industrie de la construction. L'inflation et la fuite vers l'"or-béton" qui y est liée, ont entraîné dans ce secteur une hausse sensible de la demande et, par conséquent, un emballement considérable de ce secteur d'activité. Or, dès que l'inflation est sérieusement combattue, la demande d'origine purement inflationniste tombe, alors que les capacités de ce secteur, elles, se retrouvent beaucoup trop élevées par rapport aux besoins normaux.

Les sacrifices qu'exige la lutte contre l'inflation sont d'autant plus élevés que l'économie s'est habituée à ce doux poison. On le sait, plus la période d'inflation se prolonge, plus les distorsions structurelles auxquelles il faut remédier sont fortes. Or, les restructurations sont nécessairement liées à une diminution de l'emploi dans certains secteurs. Il serait cependant erroné, sinon dramatique, d'abandonner toute lutte contre l'inflation pour autant. En effet, la diminution de l'emploi qu'implique une réadaptation structurelle n'est que temporaire, dans la mesure même où la politique conjoncturelle veille à ce que le ralentissement général de l'activité ne prenne pas des proportions excessives et que la main-d'oeuvre libérée puisse être employée dans d'autres secteurs. Quant aux distorsions, elles ne sauraient être maintenues qu'au prix d'un taux d'inflation encore plus élevé. Le problème n'en serait d'ailleurs pas résolu pour autant, mais simplement renvoyé à plus tard. Cependant, plus on reporte la thérapeutique qui s'impose, plus celle-ci est douloureuse et ses conséquences fâcheuses pour la sécurité de l'emploi. Des mesures prises à temps contre la surchauffe et l'inflation représentent, à long terme, le meilleur traitement préventif contre la récession et le chômage.

5. Moyens et fondements de la politique conjoncturelle

a) Les objectifs de la politique conjoncturelle

On attribue en général trois objectifs à la politique conjoncturelle : le plein-emploi, la stabilité des prix et l'équilibre des échanges extérieurs.

Le plein-emploi, considéré comme objectif de la politique conjoncturelle, ne doit pas être compris dans le sens où chaque poste de travail individuel aurait à être maintenu à tout prix. En effet, il s'ensuivrait une paralysie complète des structures économiques. Au contraire, la croissance et la progression de la productivité de notre économie dépendent en grande partie d'une adaptation permanente des structures à l'évolution - permanente, elle aussi - des besoins. L'objectif réel est de créer les conditions nécessaires à ce que la main-d'oeuvre libérée par les restructurations puisse être reclassée dans d'autres secteurs.

La stabilité des prix ne signifie pas que chaque prix particulier doive être contrôlé, bloqué. C'est le niveau général des prix, notamment par rapport à l'indice des prix à la consommation, qui est déterminant.

L'équilibre des échanges extérieurs suppose en premier lieu l'équilibre de la balance des paiements, qui permet de mettre l'économie nationale à l'abri d'excessives perturbations d'origine étrangère.

Dans un système de taux de change flexible, la balance des paiements est - théoriquement - en équilibre permanent, dans la mesure où la banque centrale n'intervient pas sur le marché des devises. Mais cet équilibre n'est assuré qu'au prix d'un autre déséquilibre, celui des taux de change, lesquels en flottant peuvent également avoir des consé-

quences économique indésirables, comme l'ont démontré certaines expériences récentes, auxquelles la Suisse n'a pas échappé. La politique conjoncturelle doit s'efforcer de réaliser simultanément ces trois objectifs, dont l'équilibre est un véritable "triangle magique". Cette formule souligne bien le fait que si ces trois objectifs sont atteints simultanément, il peut se produire certains conflits de finalités. On songe notamment à la contradiction entre plein-emploi et stabilité des prix. Comme on l'a mentionné au chapitre précédent, les théories à ce sujet ont évolué, ces dernières années. Considérée sur une période assez longue, la stabilité des prix ne s'oppose pas au plein-emploi, mais en est une condition essentielle. Il peut tout au plus y avoir contradiction passagère, lorsqu'il s'agit de freiner une inflation déjà galopante. L'opération exige un maniement extrêmement subtil des instruments mis en oeuvre, afin d'éviter tout dérapage dangereux, vers l'inflation ou le chômage. On ne peut y parvenir que si l'on ne cherche pas à réduire le taux d'inflation par un coup de frein brutal, mais par un ralentissement progressif.

b) La politique conjoncturelle en tant que politique globale

La politique conjoncturelle peut être engagée de deux manières. L'une fait appel à des méthodes dirigistes. Dans ce cas, l'Etat établit des directives particulières qui déterminent le comportement des agents économiques. C'est par exemple ce qui se produit lors de l'introduction d'un contrôle des prix, des salaires, des investissements ou des changes.

L'autre voie, qui convient mieux à un système d'économie de marché, tend à une régulation globale. L'Etat cherche simplement à modifier les conditions générales du processus économique, de manière telle que les participants

soient amenés à se comporter, dans leur propre intérêt, comme le veut l'objectif de stabilité économique. A cette fin, l'Etat dispose de plusieurs moyens : modification de la parité de la monnaie, des taux de l'impôt et des liquidités bancaires (par exemple, en modifiant les réserves minimales).

A proprement parler, notre système économique n'admet que la seconde voie, le problème principal restant de déterminer s'il y a atteinte à la libre concurrence ou au fonctionnement des mécanismes de fixation des prix.

Mais, petit pays, la Suisse est soumise à des influences étrangères qui peuvent, à brève échéance, perturber à tel point son équilibre conjoncturel que des mesures globales pourraient ne plus suffire. Par ailleurs, il ne serait guère judicieux de recourir à une intervention globale si les perturbations se limitent à une région ou à une branche données.

En principe, la politique conjoncturelle doit avoir recours à des mesures globales chaque fois que cela est possible. Mais, il ne faut pas complètement exclure les interventions ponctuelles, réservées en quelque sorte à des cas exceptionnels. D'autre part, il est nécessaire, aussi, de mieux tenir compte de certaines disparités, cantonales ou régionales, dans le développement économique.

c) Politique monétaire et politique de crédit

Pratiquement, toutes les transactions économiques se résument finalement à un problème de moyens de paiement, sous une forme ou une autre. L'activité économique dépend par conséquent largement de l'approvisionnement ou des

réerves en argent et en crédit. La tâche principale d'une politique monétaire et de crédit est donc d'adapter l'approvisionnement monétaire (masse monétaire) à celui des biens (ou des services). La réglementation du système monétaire compte, depuis des siècles déjà, parmi les missions fondamentales de l'Etat.

Le problème essentiel de la politique monétaire réside dans le fait que la Banque nationale doit donc agir globalement, sur un ensemble d'activités économiques, dont elle ne contrôle directement qu'une faible partie. En effet, la majeure partie de la masse monétaire se compose actuellement de monnaie scripturale, c'est-à-dire d'avoirs à vue du public auprès des banques. Cette monnaie scripturale est "créée" par les banques, surtout dans le cadre de leurs opérations de crédit. Si l'on entend contrôler la masse monétaire, il faut donc nécessairement agir sur les crédits bancaires. Malheureusement, cela implique que la politique monétaire intervienne presque essentiellement dans un seul secteur économique, le secteur bancaire. Cette exclusive suscite invariablement des critiques acerbes, reprochant à ces mesures monétaires de répartir très inégalement les charges de la politique conjoncturelle entre les différents domaines économiques. Le "traitement particulier" des banques se justifie cependant par le fait que celles-ci produisent un bien très particulier et dont le rôle est extrêmement important du point de vue conjoncturel.

Les principaux instruments permettant d'agir sur les liquidités bancaires et le crédit sont :

- la politique des réserves minimales (modification de la proportion d'avoirs minimaux que les banques sont tenues de conserver auprès de la Banque nationale);
- la politique de l'"open market" (achat et vente de titres par la Banque nationale sur le marché);

- la politique du taux d'escompte et du crédit Lombard (modification des taux d'intérêts, sur la base desquels les banques peuvent se procurer des liquidités, à court terme, auprès de la Banque nationale);

quant aux restrictions de crédit et au contrôle des émissions, il faut les réserver à des cas exceptionnels, dans la mesure où il s'agit d'interventions à caractère dirigiste.

Les cours de change revêtent également une importance capitale en ce qui concerne la politique monétaire. Sous le régime des parités fixes, l'évolution conjoncturelle de la Suisse avait été constamment et sérieusement perturbée par des mouvements de capitaux étrangers à caractère spéculatif. Il n'a pas été possible, même avec des mesures directes de défense contre l'afflux de tels fonds étrangers, d'éviter ces perturbations. Depuis le flottement du franc, les conditions de la politique monétaire se sont très sensiblement améliorées, au prix, il est vrai, d'une augmentation des fluctuations des cours de change. Il paraît cependant nécessaire de payer ce prix pour assurer la stabilité intérieure.

d) Politique financière

Les mesures de politique financière portent effet dans le domaine des recettes et des dépenses publiques. Etant donné l'importance des budgets publics et leur situation particulière dans le processus économique, la politique financière dispose de plusieurs moyens lui permettant d'influer sur l'offre et la demande. Il s'agit en premier lieu de modifier les recettes et les dépenses de l'Etat en fonction de l'évolution conjoncturelle.

Théoriquement, la politique financière serait un instrument de stabilisation parfaitement approprié. Mais les expériences accumulées tant à l'étranger qu'en Suisse démontrent que, dans la pratique, elle est très difficilement applicable. Pour diverses raisons, à la fois pratiques et politiques.

L'Etat ne dispose en général que d'une marge limitée, dans la fixation du montant de ses dépenses. En effet, une bonne partie des dépenses courantes (charges salariales, subventions, etc.) sont définies par la loi. Quant aux investissements publics, il s'agit souvent de projets à long terme, raisonnables du point de vue économique et qui répondent à des besoins définis. On ne saurait donc les réduire ou les reporter à volonté. Aussi estime-t-on, souvent, qu'il faudrait intervenir en premier lieu sur les recettes. Mais, suivant l'aménagement du système fiscal, une telle possibilité se révèle également assez restreinte; en effet, il peut souvent s'écouler deux à trois ans entre le moment où un revenu a été touché et la date du paiement de l'impôt qui frappe ce revenu.

De plus, réduction des dépenses ou majoration d'impôts se heurtent, presque inévitablement, à de très fortes oppositions politiques. Dès lors, il s'avère pratiquement impossible d'engager une telle politique financière autrement que pour relancer l'expansion. En effet, face à la surchauffe, les oppositions politiques la videraient de toute substance, de toute efficacité réelle.

Il appartient précisément aux texte constitutionnel soumis à votation de réduire, autant que possible, ces difficultés, obstacles à toute politique financière capable de remplir l'objectif fixé, c'est-à-dire assurer la stabilité. Il est clair cependant qu'il est impossible de lever tous ces obstacles. En effet, d'autres contraintes pèsent

sur la Confédération (fédéralisme, processus de consultation et prise de décisions démocratiques, exécution permanente des tâches attribuées à l'Etat, etc.). Mais, ces contraintes sont les fondements mêmes de notre régime politique et le nouvel article constitutionnel les respecte fidèlement, tenant notamment compte de certaines disparités cantonales ou régionales.

e) Politique économique extérieure

Pour agir sur les échanges de biens et de services, il est nécessaire d'avoir recours en priorité à des mesures globales c'est-à-dire, avant tout, à des modifications des taux de change. La révision de la loi sur la monnaie en a donné la compétence au Conseil fédéral, en avril 1971.

Dans le cas de la Suisse, les perturbations économiques extérieures se sont, jusqu'ici, le plus souvent traduites par des mouvements de capitaux, qu'il n'a guère été possible de contenir, même avec des modifications de parité du franc. Depuis le passage au taux de change flottant, de tels mouvements n'ont plus aucune incidence sur l'approvisionnement du marché intérieur de l'argent. En revanche, le cours de change est soumis à de fortes fluctuations, lesquelles peuvent avoir des conséquences négatives sur l'évolution économique interne (en rendant nos produits d'exportation trop chers pour nos clients habituels). En ce qui concerne l'économie extérieure, la politique conjoncturelle doit donc disposer de moyens d'action qui permettent d'agir sur les mouvements de capitaux. Ces mesures, qui viennent compléter les instruments "classiques" de la politique monétaire, sont, par exemple, une interdic-

tion de rémunérer les fonds étrangers, le prélèvement d'un intérêt négatif, voire des restrictions au placement de tels fonds. Quant aux interventions directes dans les échanges, elles sont problématiques, en raison d'accords internationaux (GATT, OCDE), qui n'admettent de telles mesures que dans des cas exceptionnels. Leur adoption risquerait, au demeurant, de susciter des mesures de retorsion de la part d'autres pays.

f) Politique des revenus

Par politique des revenus, on comprend en premier lieu un contrôle ou une surveillance étatique des prix, des salaires et des bénéfices. On peut également envisager une politique des revenus plus déterminée, mais elle devrait alors être basée sur des accords entre partenaires sociaux.

La politique des revenus constitue une intervention directe dans notre système d'économie de marché et implique des déséquilibres certains dans le mécanisme des prix. De plus, l'expérience montre que, compte tenu de l'interdépendance de toutes les entités économiques, toutes interventions pratiquées dans des catégories de revenus et de prix isolées devraient être constamment étendues à de nouvelles catégories, afin d'éviter de trop graves distorsions.

Les expériences faites aussi bien en Suisse qu'à l'étranger montrent qu'une surveillance ou un contrôle, même stricts, des salaires et des prix ne sont pas mesure d'apporter une contribution déterminante à la lutte contre l'inflation. C'est l'exemple type, d'une thérapeutique illusoire entreprise tardivement parce qu'on a négligé de s'attaquer à temps aux racines mêmes du mal.

Dès lors, la politique des revenus ne saurait être assimilée à un instrument normal de stabilisation. Sa mise en oeuvre n'est judicieuse qu'en cas de situation exceptionnelle, en quelque sorte à titre de frein de secours, mais seulement pour une durée limitée.

g) Mesures subsidiaires

Le recours à des mesures subsidiaires s'impose surtout en cas de déséquilibres profonds, limités à certaines branches ou régions, impossibles à combattre de façon satisfaisante avec des mesures globales; et cela aussi bien dans l'éventualité d'une phase de surchauffe (par exemple, arrêté sur la construction) que d'une récession (par exemple, création de possibilités de travail, mesures de soutien structurelles et régionales).

h) Mise en oeuvre préventive, c'est-à-dire en temps voulu, de la politique conjoncturelle

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, la Suisse a connu deux importants programmes de stabilisation (cf chapitre 3). Si un plein succès n'a pas été obtenu sur tous les plans, c'est essentiellement parce que les mesures sont intervenues très tard, vraisemblablement trop tard, alors que l'incendie avait déjà pris de l'ampleur. Il n'est donc pas surprenant qu'on ne soit alors plus parvenu à éviter des dommages importants.

La mise en oeuvre tardive des moyens d'action présente encore d'autres inconvénients. D'une part, on aura d'autant plus rapidement recours à des mesures dirigistes (par exemple, arrêté sur la construction) que la situation se sera entre-temps aggravée. D'autre part, à ce stade, les mesures prises représentent, pour la plupart, une thérapeutique axée plutôt sur les effets visibles que sur les causes

mêmes des déséquilibres (par exemple surveillance des prix et des salaires). Autre inconvénient majeur : les mesures doivent être d'autant plus massives et draconiennes qu'elles sont appliquées tardivement. Or, cette rigidité augmente le risque de dérapage, c'est-à-dire le danger que les efforts de stabilisation n'aboutissent à une récession ou, dans le cas inverse, que les mesures destinées à combattre la récession ne provoquent une nouvelle surchauffe.

Or, il est dans la nature même des arrêtés urgents de n'être adoptés qu'en cas d'extrême nécessité, c'est-à-dire lorsque l'évolution conjoncturelle s'est déjà gravement déséquilibrée. De plus, un certain délai est nécessaire pour que l'effet des mesures puisse se faire sentir; délai d'autant plus long que le déséquilibre est profond.

Les mesures de stabilisation prises par la voie des arrêtés fédéraux urgents interviennent donc, presque inévitablement, trop tard. Dès lors, il est absolument impératif de créer enfin une base juridique permettant de prendre des mesures de stabilisation en temps voulu. En effet, la politique conjoncturelle ne doit pas être réduite à traiter tardivement, tant bien que mal, les seuls effets d'un dérapage, sans s'attaquer aux causes réelles. Cette politique doit donc être en mesure de prévenir suffisamment tôt une telle évolution ou de la corriger dès son apparition. Cela signifie que la politique conjoncturelle, assortie des moyens d'action qu'imposent les circonstances, doit être inscrite au nombre des tâches permanentes de la politique gouvernementale. Cependant, il convient de bien souligner que - contrairement à l'idée que s'en font certains milieux - l'article conjoncturel soumis au peuple ne donne aucun pouvoir discrétionnaire au Conseil fédéral. En

effet, comme lors de toute procédure normale, c'est au Parlement qu'il appartiendra de discuter ou adopter les textes législatifs basés sur le nouvel article constitutionnel. On va le voir plus en détail.

i) Les fondements de la politique conjoncturelle

La nécessité d'engager une politique conjoncturelle en temps voulu pose évidemment certains problèmes, quant à la nature du processus de décision. Bien sûr, la rapidité d'application serait mieux assurée si les mesures de stabilisation relevaient de la compétence directe du Conseil fédéral. Mais, l'octroi d'un pareil blanc-seing au gouvernement serait en très nette contradiction avec la structure démocratique et fédéraliste de nos institutions.

En revanche, si l'application de toute mesure relevant de la politique conjoncturelle dépend de la décision à prendre par la voie législative, le processus de décision est extrêmement lent. Certes, le recours au droit d'exception permet d'accélérer cette procédure en gagnant le temps normalement nécessaire à l'échéance du délai référendaire, voire à l'organisation d'une votation populaire. Pourtant, même avec une procédure d'urgence, le délai nécessaire à son aboutissement reste encore trop important et il y a grand risque que l'effet de telles mesures ne se fasse sentir qu'avec retard. De plus, cette procédure d'exception, comme son appellation l'indique bien, ne peut être engagée avec quelque espoir de succès que si la situation s'est déjà dégradée au point que le déséquilibre est devenu manifeste aux yeux de tous. En effet, de telles mesures urgentes ne sont applicables que si elles sont réellement ressenties comme une nécessité par l'opinion publique.

Dans ce conflit d'intérêts, il s'agit de trouver une voie médiane, qui permette une application souple et rapide des instruments de la politique conjoncturelle, sans pour autant porter atteinte aux droits démocratiques. Une telle solution doit donc être recherchée dans des textes législatifs par lesquels le Parlement (voire, le cas échéant, le peuple et les cantons) puisse définir le genre, les fondements et les limites des instruments de la politique conjoncturelle, tout en déléguant la compétence de leur application au Conseil fédéral ou - en ce qui concerne la politique monétaire et de crédit - à la Banque nationale. Concrètement, cela signifierait - par exemple - que la nature et les fondements d'un impôt spécial seraient définis dans une loi adoptée par le Parlement et soumise à référendum. Le Conseil fédéral, pour sa part, serait autorisé à fixer, si cette mesure s'avérait nécessaire, le moment du prélèvement, la durée d'application et les taux de cet impôt (dans le cadre des limites prescrites par la loi).

6. Le nouvel article constitutionnel

a) Objectif

1er alinéa :

"La Confédération favorise une évolution conjoncturelle équilibrée, en vue notamment de prévenir et de combattre le chômage et le renchérissement."

Contrairement à l'actuel article 31quinquies Cst., le mandat donné à la Confédération consiste à favoriser une évolution conjoncturelle équilibrée, notamment en prévenant tout excès tant dans l'emballement que dans la récession.

Combattre le chômage signifie prévenir un chômage généralisé, dû à une phase de récession, et veiller à ce que la main-d'oeuvre libérée dans le cadre des mutations structurelles permanentes et indispensables puisse se reclasser dans d'autres secteurs, sans subir de rigueurs sociales. Autrement dit, la politique économique doit assurer des possibilités d'emploi en suffisance pour la population active disposée à travailler.

La formule "prévenir et combattre le renchérissement" implique également, pour la politique économique, la mission de veiller au maintien de la stabilité des prix.

L'équilibre du commerce extérieur considéré comme troisième objectif de la politique de stabilité n'est pas expressément mentionné dans le texte constitutionnel. Mais, étant donné que tout déséquilibre du commerce extérieur a généralement des répercussions sur le marché intérieur, le mandat de prévenir et de combattre un tel déséquilibre est implicite.

Le texte constitutionnel souligne bien qu'il ne s'agit pas d'attendre qu'un déséquilibre se manifeste pour intervenir, mais de le prévenir, dans la mesure du possible, dès son apparition. La politique de stabilité ne doit donc pas être uniquement une sorte de police de secours ne s'occupant que des premiers soins aux blessés, comme c'était généralement le cas jusqu'ici; son rôle primordial est comparable à celui d'un service actif de prévention des accidents. Pour l'économie comme pour les accidents, il est évident qu'une active politique de prévention permet de sérieusement limiter les dommages.

b) Politique de stabilité dans les secteurs "classiques"

2ème alinéa :

"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."

L'article conjoncturel mentionne expressément la politique de la monnaie et du crédit, les finances publiques et les relations économiques extérieures comme les trois secteurs classiques d'intervention de toute politique de stabilité. Il s'agit des secteurs sur lesquels se concentre en premier lieu tout effort de stabilisation, aussi bien sur la base de considérations théoriques qu'au vu des expériences faites dans d'autres pays. C'est la raison pour laquelle ils sont désormais considérés comme "classiques".

Le texte constitutionnel renonce à une énumération exhaustive de toutes les mesures pouvant permettre une adaptation souple à des conditions économiques fluctuantes. Pour ne pas être obligés, par exemple, d'avoir à partir en chasse à coups de canon, parce qu'on n'avait pas prévu la chevrotine...

La liberté du commerce et de l'industrie s'apparente à la liberté qu'a chaque citoyen de régir son activité économique de manière autonome. Cependant, un problème se pose, dans la mesure où existent des instruments de stabilisation, parfaitement compatibles avec le système de l'économie de marché, mais qui portent atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Pourtant, l'équilibre de l'évolution conjoncturelle est une condition nécessaire au respect d'autres droits ou objectifs ancrés dans la Constitution. La solution est donc apportée selon le principe de la proportionnalité : une dérogation au principe de la liberté du commerce et de l'industrie n'est admise que si elle est absolument nécessaire, c'est-à-dire s'il est impossible d'atteindre le but de stabilité par un autre moyen.

La mention expresse, dans la Constitution, de la possibilité de déroger, si la situation l'exige, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie s'avère nécessaire afin d'éviter toute équivoque. En effet, très souvent, par le passé, la question de savoir si une mesure donnée était compatible avec le principe de liberté du commerce et de l'industrie a donné lieu à des controverses. Lorsque fut présenté le projet de révision de la loi sur la Banque nationale, par exemple, ce problème a fait l'objet de pas moins de 13 avis de droit. Une base constitutionnelle précise doit donc, justement, exclure à l'avenir pareils litiges.

Rappelons d'ailleurs que la Constitution autorise déjà certaines limitations de la liberté du commerce et de l'industrie (protection de l'agriculture, par exemple). Le nouvel article constitutionnel n'innove donc nullement.

c) Politique de stabilité dans des domaines autres que les secteurs classiques

3ème alinéa :

"Si les moyens visés au 2^e alinéa ne suffisent pas, la Confédération a 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."

Afin d'assurer la stabilité économique, cet alinéa donne également à la Confédération la possibilité de prendre des mesures en marge des secteurs classiques. Cette solution s'impose dans la mesure où l'on ne saurait exclure la mise en oeuvre d'instruments moins conformes aux seules lois du marché, compte tenu du fait que notre économie n'est déjà plus exclusivement fondée sur les principes d'un pur système de libre concurrence.

Mais, ces "mesures relevant d'autres secteurs" ne pourront être envisagées que si les instruments classiques se révèlent insuffisants. Dans la pratique, cela devrait conduire à des restrictions relativement strictes des possibilités de recours à ces "autres mesures". En effet, ce n'est, en général, qu'à posteriori que l'on peut constater si les interventions dans les secteurs classiques se sont révélées suffisantes. Dans la plupart des cas, il sera alors vraisemblablement trop tard pour prendre des mesures supplémentaires.

Autre protection contre les risques d'abus : pour autant qu'elles dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, pareilles mesures doivent être limitées dans le temps. Il ne faut donc pas craindre que cette disposition donne lieu à des interventions dirigistes, sous prétexte qu'elle accorderait un total blanc-seing à la Confédération.

De nombreux milieux redoutent surtout que l'alinéa 3 ne puisse servir, à l'Etat, de base à une politique des revenus plus ou moins permanente. Ce risque est très peu probable. D'une part, chaque fois qu'une telle mesure devrait intervenir, elle devrait au préalable être entérinée par le Parlement et, de plus, serait limitée dans le temps. D'autre part, les expériences accumulées à l'étranger démontrent que la politique des revenus ne serait pas, dans un pays comme la Suisse, un instrument de stabilisation avantageux et ne saurait guère être utilisé comme tel.

Les dispositions du 3ème alinéa sont importantes en cas de récession et de sous-emploi. Le Conseiller fédéral Brugger a déclaré au Conseil national qu'elles doivent permettre de créer des possibilités de travail, de subventionner les exportations, d'accorder des aides à l'investissement, de prendre des mesures de soutien structurelles ou régionales, etc.

d) Mesures de politique fiscale

4ème alinéa :

"Aux fins de stabiliser la conjoncture, la Confédération peut, à titre temporaire, prélever des suppléments ou accorder des rabais sur les impôts fédéraux et instituer des contributions spéciales. Les fonds ainsi épongés seront stérilisés aussi longtemps que la situation conjoncturelle l'exigera, puis remboursés individuellement ou sous forme de réduction de taux."

La politique fiscale joue incontestablement un rôle important dans le cadre de la politique conjoncturelle. Or, jusqu'ici, notre système des finances publiques fortement décentralisé - environ 3'000 ménages publics - a pratiquement interdit le recours à cet instrument. Mais, le nouvel article conjoncturel ne permet d'avancer que d'un premier pas dans l'utilisation de la politique fiscale comme instrument conjoncturel. Il prévoit le prélèvement de suppléments ou l'octroi de rabais sur les impôts fédéraux (aussi bien directs qu'indirects) et la possibilité de prélever des contributions spéciales.

L'importance pratique de l'instrument est cependant assez relative car, dans le cas des impôts fédéraux directs, il y a toujours un délai important entre le moment de l'imposition et celui du recouvrement, si bien qu'il est presque impossible d'exercer un effet stabilisateur spécifique à l'aide de variations des taux de l'impôt. Il faut, dès lors, considérer l'importance de cet article à la lumière des efforts de modernisation et d'harmonisation du système fiscal.

La garantie de l'effet stabilisateur des suppléments prélevés sur les impôts et des contributions spéciales exige la stérilisation des fonds éponnés qui ne doivent pas être réinjectés dans le circuit économique, sous forme de dépenses plus élevées de l'Etat. Mais, cela exclut également que la Confédération détourne cette disposition de son but afin de se procurer des recettes supplémentaires destinées à couvrir ses dépenses.

Les fonds ainsi éponnés doivent donc être rétrocédés dès que la conjoncture le permet. La durée de leur stérilisation n'est pas limitée, car des exemples étrangers ont montré que, dans pareil cas, le remboursement peut parfois intervenir à un moment extrêmement défavorable.

e) Modification des taux d'amortissement

5ème alinéa :

"La Confédération peut étendre ou restreindre les possibilités d'amortissement en matière d'impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes."

Les investissements sont parfois des facteurs d'instabilité conjoncturelle. On peut cependant les influencer par des mesures de politique de la monnaie et du crédit. Outre cette influence, presque toutes les législations conjoncturelles étrangères prévoient également la modification des possibilités d'amortissement. En effet, une réduction des amortissements admis par le fisc majore les coûts et provoque un ralentissement des investissements, alors que - au contraire - leur extension produit l'effet inverse.

La modification des possibilités d'amortissement se justifie par le fait que les mesures de politique monétaire et de crédit ont une incidence peu importante sur les entreprises disposant d'une forte capacité d'auto-financement.

f) Politique financière des cantons et des communes

6ème alinéa :

"La Confédération, les cantons et les communes, de même que leurs entreprises et établissements doivent aménager leurs finances conformément aux impératifs de la situation conjoncturelle et pourvoir à une planification financière pluriannuelle. La Confédération peut adapter à la situation conjoncturelle le versement des subventions fédérales et des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux."

Cet alinéa, qui relève de la politique financière, est également une conséquence de la structure fédéraliste de la Suisse. Les finances publiques se répartissent, dans des proportions pratiquement égales, entre la Confédération, les cantons et les communes. Aussi le texte constitutionnel oblige-t-il ces trois entités à aménager leurs finances conformément aux impératifs conjoncturels et à pourvoir à une planification pluriannuelle, condition nécessaire à un tel aménagement.

Il appartient à la législation d'exécution de préciser l'interprétation et les modalités d'application de cette exigence. Au vu des expériences faites jusqu'ici, il conviendra probablement de se montrer très satisfait si, en période d'inflation, les cantons et les communes parviennent à pratiquer une politique budgétaire conjoncturellement neutre et à ne pas attiser davantage l'inflation.

Il est donc indispensable de prévoir des sanctions pour les cantons qui n'auraient pas observé les directives destinées à rétablir la stabilité. L'expérience a montré que la simple bonne volonté ne suffit pas à obtenir des résultats satisfaisants. C'est pourquoi la Confédération serait habilitée à utiliser les subventions et les parts cantonales aux recettes fédérales comme un levier propre à engager les cantons à pratiquer une politique financière conforme aux impératifs conjoncturels.

Il est à relever que c'est au législateur et non pas au Conseil fédéral qu'il appartient de fixer les conditions et les critères en fonction desquels les subventions et les parts cantonales pourraient être amputées, ou temporairement retenues.

g) Prise en considération des disparités régionales

7ème alinéa :

"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."

Cet alinéa ne reprend en principe que l'obligation que comporte déjà implicitement le 1er alinéa, lequel charge la Confédération de "favoriser une évolution conjoncturelle équilibrée". Il faut cependant garder à l'esprit que, de par sa nature, la politique de stabilité implique une orientation globale et n'a que des possibilités limitées de tenir compte des exigences régionales. Celles-ci relèvent en réalité de la politique structurelle, laquelle n'est cependant encore qu'à l'état embryonnaire, dans notre pays. Ce n'est qu'au printemps 1974 qu'a été créée une commission chargée d'élaborer une conception directrice en matière d'aménagement des structures.

Mais, de facto, dans les conditions actuelles, il s'agira avant tout d'éviter que la situation de régions économiquement faibles ne s'aggrave et de ne pas contre-carrer les effets des mesures prises en leur faveur. C'est, du reste, l'un des avantages majeurs que présente cet article conjoncturel, qui pourra tenir compte des disparités régionales, alors que les mesures d'urgence, elles, de par leur caractère rigide et draconien ne peuvent - et ne pourront - jamais prendre en considération ces déséquilibres entre diverses régions du pays.

h) Matériel statistique

8ème alinéa :

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

Toute politique conjoncturelle doit pouvoir se fonder sur des analyses précises de la situation passée et présente, ainsi que sur des études prospectives. Cela exige cependant un matériel statistique solide.

Or, on sait que l'équipement statistique de la Suisse est l'un des moins développés. Elle est, par exemple, pratiquement le seul pays à ne pas disposer de statistique sur la balance des paiements. Mais, l'aménagement d'un tel système d'information exige l'inscription, dans la Constitution, de l'obligation de renseigner (pour les entreprises, comme pour les cantons et les communes). Ce n'est que sous ces conditions qu'il sera possible d'obtenir des moyens d'information quantitativement et qualitativement conformes aux exigences de la politique conjoncturelle.

i) Procédure législative

9ème alinéa :

"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. Le Conseil fédéral présentera annuellement à l'Assemblée fédérale un rapport sur les mesures prises. En tant que la législation d'exécution le prévoit, l'Assemblée fédérale décide si les mesures restent en vigueur."

Les différentes mesures de stabilisation doivent être édictées sous forme de lois fédérales ou d'arrêtés fédéraux de portée générale et sont donc susceptibles d'être soumises au référendum facultatif. Les règles fondamentales de la démocratie suisse sont donc respectées. On pourra également avoir recours à l'arrêté fédéral urgent, puisqu'il est implicitement inclu dans la possibilité de proposer des arrêtés fédéraux de portée générale, la différence essentielle étant que, dans ce cas, le peuple ne pourra se prononcer qu'un an après son application. Mais, soulignons-le, l'article conjoncturel est précisément proposé au peuple pour que l'on n'ait plus à faire recours aux mesures urgentes. Dès lors, il est peu probable que cette disposition implicite ne soit réellement mise à contribution.

En outre, le 9ème alinéa prévoit une délégation de compétences au Conseil fédéral et à la Banque nationale. Cela signifie que le Conseil fédéral et la Banque nationale (dans les limites de ses attributions exclusivement) seraient habilités à régler le détail des mesures prévues dans les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale. Les lois définissent par conséquent les moyens d'action et les principes de leur application. En revan-

che, le Conseil fédéral ou la Banque nationale pourraient être autorisés à fixer (dans les limites de la loi) le moment, la durée et l'étendue de l'application de telles mesures. Cette réglementation s'impose dans la mesure où la politique conjoncturelle doit pouvoir être engagée très rapidement.

La solution proposée associe la rapidité d'action et les garanties d'une procédure législative démocratique. Il pourrait en résulter une certaine dépolitisation et une certaine objectivité d'application de la politique conjoncturelle, non sans effet positif sur sa continuité et son orientation à long terme. Cet alinéa oblige également le Conseil fédéral à présenter, chaque année, un rapport sur les mesures prises en vertu de cette délégation de compétences. Pour autant que la législation d'exécution le prévoit, l'Assemblée fédérale peut décider alors si une mesure doit rester en vigueur. Seule la pratique révélera si les avantages d'une telle délégation de compétences ne se trouveront pas annulés par la procédure parlementaire de contrôle. On peut, en effet, craindre que cette disposition n'expose notamment la politique de la Banque d'émission - dans la mesure où elle s'appuie sur la délégation de compétences - à l'indésirable pression de certains intérêts particuliers. D'autre part, cette procédure de contrôle parlementaire est essentielle, dans la mesure où Parlement et cantons - déléguant des compétences à l'exécutif fédéral - doivent malgré tout pouvoir contrôler et garantir l'usage qui en est fait.

j) La procédure de consultation

10ème alinéa :

"Les cantons, les partis politiques et les groupements économiques intéressés seront consultés lors de l'élaboration des lois fédérales et des arrêtés fédéraux de portée générale, sauf s'il s'agit d'arrêtés fédéraux urgents. Les cantons et les groupements économiques pourront être appelés à coopérer à l'application de cette législation."

La procédure de consultation est l'un des éléments constitutifs du processus d'élaboration des lois dans notre pays. La Confédération ne doit pas pouvoir légiférer sans avoir pris l'avis des intéressés. L'obligation de les consulter est cependant supprimée dans le cas d'un arrêté fédéral urgent, dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard. Dans ce cas, la procédure de consultation, exclue pour des raisons évidentes d'efficacité et de rapidité, est remplacée par le contrôle parlementaire, c'est-à-dire un contrôle cantonal indirect.

7. Conclusion

L'inscription du nouvel article conjoncturel dans la Constitution constitue un premier pas sur la voie d'une réforme importante. Le deuxième pas doit être l'aménagement correspondant des lois d'application. Il devra être suivi, en priorité, par une loi sur l'adaptation de la statistique conjoncturelle, base indispensable de toute politique de stabilité, et par la révision de la loi sur la Banque nationale, d'impérieuse nécessité.

Cependant, les moyens de la politique conjoncturelle mis à disposition par la loi ne peuvent naturellement pas assurer, à eux seuls, la stabilité de l'économie dans son ensemble. Un arsenal complet est une condition nécessaire, mais non suffisante à la stabilité. Comme le démontrent largement les exemples étrangers, l'élément finalement déterminant est la volonté politique de saisir les possibilités offertes et d'oser prendre les mesures nécessaires, même si elles devaient être impopulaires.

Tableau 1

Taux de croissance du produit national brut

	<u>nominal</u>	<u>réel</u>
1964	10,3	5,1
1965	8,0	4,3
1966	7,7	2,9
1967	6,5	1,8
1968	7,8	4,2
1969	9,0	6,0
1970	9,8	4,6
1971	13,4	3,9
1972	15,2	5,8
1973	11,4	3,5
1974	7,8	0,2

Tableau 2

Investissements et coût de la construction

	<u>Constructions publiques</u>	<u>Constructions privées total</u>	<u>logements</u>	<u>Total général</u>	<u>Indice du coût de la construction</u> 1)
en millions de francs					
1964	3'807	7'899	4'207	11'706	6,3
1965	3'960	7'784	4'268	11'744	3,0
1966	4'332	7'589	4'325	11'921	2,3
1967	4'539	7'513	4'258	12'052	0,6
1968	4'768	7'836	4'465	12'604	1,2
1969	5'221	8'794	5'218	14'015	6,3
1970	6'006	10'305	6'057	16'311	11,5
1971	7'165	12'554	7'260	19'719	11,2
1972	8'483	15'352	9'366	23'835	10,1
1973	9'087	16'891	10'714	25'978	10,8
1974	10'418	17'377	11'309	27'795	7,0

1) Indice zurichois, augmentation par rapport à l'année précédente (octobre)

Tableau 3

Commerce extérieur et balance des revenus

en millions de francs

	Importations	Exportations	Balance commerciale	Balance des revenus
1964	15'541	11'462	- 4'079	- 1'775
1965	15'929	12'861	- 3'068	- 300
1966	17'004	14'204	- 2'800	530
1967	17'786	15'165	- 2'621	1'040
1968	19'425	17'349	- 2'076	2'350
1969	22'734	20'009	- 2'725	2'270
1970	27'873	22'140	- 5'733	300
1971	29'642	23'617	- 6'025	340
1972	32'372	26'188	- 6'184	840
1973	36'589	29'948	- 6'641	890
1974	42'929	35'353	- 7'576	300 ¹⁾

1) estimation provisoire

Tableau 4

Dépenses de la Confédération, des cantons et des communes

en millions de francs

	<u>Confédération</u>	<u>Cantons</u>	<u>Communes</u>
1964	4'857	5'182	3'544
1965	4'920	5'493	3'959
1966	5'683	6'084	4'554
1967	5'874	6'517	4'968
1968	6'447	7'029	5'347
1969	7'081	7'824	5'790
1970	7'765	9'533	6'840
1971	8'963	11'430	8'391
1972	10'366	13'257	9'500
1973	11'625	15'140 ¹⁾	10'800 ¹⁾
1974 ¹⁾	12'862	17'000	11'900

1) Budget

Tableau 5

Evolution de la masse monétaire

fin d'année

	Masse monétaire M1 ¹⁾		Masse monétaire M2 ²⁾	
	en chiffres absolus	augmentation en %	en chiffres absolus	augmentation en %
1964	23'615	5,2	33'831	7,7
1965	24'527	3,9	36'204	7,0
1966	25'049	2,1	38'710	6,9
1967	26'252	4,8	41'198	6,4
1968	29'106	10,9	47'715	15,8
1969	30'800	5,8	56'459	18,3
1970	32'925	6,9	61'365	8,9
1971	45'999	39,5	77'683	26,6
1972	48'100	4,6	79'567	2,4
1973	48'111	0,0	83'532	5,0
1974 ³⁾	44'259	- 6,1	85'700	10,2

1) M1 = Numéraire en circulation + Dépôts à vue

2) M2 = Masse monétaire M1 + Quasi-monnaie

3) Juin

Tableau 6

Quelques taux d'intérêts suisses (moyenne annuelle)

	Dépôts à 3 mois dans les gdes banques	Dépôts à 3 mois en eu- ro-francs	Obliga- tions fédé- rales	Dépôts d'épar- gne	Obligations de caisse 12 banques cantonales	Hypothèque nouvelles 1er rang, construc. logements
1964	3,31	3,72	3,96	2,95	4,09	4,07
1965	3,58	4,10	3,95	3,18	4,36	4,32
1966	4,14	5,50	4,15	3,30	4,48	4,48
1967	3,98	4,50	4,62	3,57	4,86	4,73
1968	3,49	4,63	4,39	3,60	4,85	4,87
1969	4,79	7,89	4,88	3,68	4,94	4,97
1970	5,36	7,02	5,71	3,94	5,42	5,25
1971	3,23	3,53	5,29	4,23	5,52	5,55
1972	1,83	2,12	4,96	4,15	4,80	5,49
1973	4,02	5,21	5,55	4,15	5,15	5,51
1974	5,98	10,04	7,15	4,54	6,49	6,03

Tableau 7

Indice national des prix à la consommation (Septembre 1966 = 100)

	<u>Alimentation</u>		<u>Loyers</u>		<u>Chauffage, éclairage</u>		<u>Total</u>	
	absolus	%	absolus	%	absolus	%	absolus	%
1967	104,1	1,3	112,0	8,1	114,3	8,9	105,5	3,5
1968	104,8	0,7	119,5	6,7	113,8	- 0,4	107,8	2,2
1969	106,1	1,2	126,8	6,1	117,6	3,3	110,3	2,3
1970	110,7	4,3	136,5	7,6	138,8	18,0	116,3	5,4
1971	118,3	6,9	149,4	9,4	134,0	- 3,5	124,0	6,6
1972	126,7	7,1	159,6	6,8	140,1	4,6	132,5	6,9
1973	134,2	5,9	170,5	6,8	248,8	77,6	148,3	11,9
1974	151,5	12,9	187,1	9,7	199,1	-20,0	159,5	7,6

Tableau 8

Evolution des prix à la consommation dans divers pays

(taux d'augmentation annuelle)

	<u>Suisse</u>	<u>Allemagne</u>	<u>France</u>	<u>Gde-Bretagne</u>	<u>Italie</u>	<u>USA</u>
1964	2,3	2,3	3,0	3,0	6,0	1,0
1965	4,8	3,3	2,9	4,9	4,7	2,0
1966	4,6	3,6	2,8	4,6	1,8	2,9
1967	3,5	1,6	2,8	1,8	4,4	2,9
1968	2,2	1,6	4,5	5,2	0,8	4,2
1969	2,3	1,9	6,0	5,0	2,5	5,4
1970	5,4	3,4	5,6	6,3	4,9	5,9
1971	6,6	5,3	5,3	9,6	4,7	4,3
1972	6,9	5,5	6,5	7,4	6,0	3,3
1973	11,9	7,8	8,5	10,9	12,3	8,8
1974 ¹⁾	7,6	5,9	14,9	19,1	25,3	12,2

1) derniers chiffres disponibles

