

ARTICLE CONJONCTUREL

(26 FÉVRIER 1978)

DOCUMENTATION

(COMPLÉMENT AU MODÈLE D'EXPOSÉ)

TABLE DES MATIERES

1ère partie:

<u>BROCHURE "MODELE D'EXPOSE"</u>	<u>Page</u>
● Ce qu'a été la politique conjoncturelle	1
● Base constitutionnelle insuffisante	2
● La votation populaire de 1975	2
● Pourquoi ce résultat négatif?	3
● Elimination des dispositions critiquées	4
● Analyse du nouvel article conjoncturel:	
- 1er alinéa	5
- 2e alinéa	6
- 3e alinéa	7
- 4e alinéa	10
- 5e alinéa	11
● Remarques générales et conclusions	11

2ème partie:

BROCHURE COMPLEMENT AU MODELE D'EXPOSE

<u>Introduction</u> : les effets escomptés du nouvel article conjoncturel	1
B.1 <u>Les fluctuations conjoncturelles de l'après-guerre</u>	6
B.2 <u>Six cycles conjoncturels</u> :	
B.2.1. Les années 1945 - 1948	7
B.2.2. Les années 1949 - 1951	7
B.2.3. Les années 1952 - 1957	7
B.2.4. Les années 1958 - 1966	7
B.2.5. Les années 1967 - 1974	8
B.2.6. L'évolution dès la fin de 1974	8
B.3 <u>Bases légales et instruments de la politique conjoncturelle suivie jusqu'à maintenant</u> :	
B.3.1. L'article constitutionnel actuellement en vigueur ...	10
B.3.2. Politique de la monnaie et du crédit	10

Page

B.3.3. Politique budgétaire et fiscale	12
B.3.4. Politique commerciale	12
B.3.5. Mesures visant à tempérer la surchauffe	13
B.3.6. Trains de mesures destinées à stimuler l'activité économique 1975/76	14
B.4 <u>Objectifs de la politique économique dans l'après-guerre</u> :	
B.4.1. Généralités	15
B.4.2. L'inflation n'est pas un moyen de réaliser le plein emploi	15
B.4.3. Cours de change fixes et inflation importée	16
B.4.4. Le passage aux cours de change flottants	17
B.5 <u>Des objectifs atteints; d'autres pas</u> :	
B.5.1. Croissance réelle à long terme	17
B.5.2. Haut niveau de l'emploi	18
B.5.3. Le renchérissement: problème principal	19
B.5.4. Limitation de l'offre d'argent et de capitaux	21
B.5.5. Balance équilibrée des paiements	22
B.6 <u>De l'importance d'une politique de stabilisation</u> :	
B.6.1. Expansion, récession, stagflation	22
B.6.2. "Monétarisme" et "fiscalisme"	24
B.6.3. Les divers leviers de l'intervention conjoncturelle	26
B.6.4. Développement des statistiques et analyses économiques	27
B.6.5. Article conjoncturel et système libéral	28

3ème partie:

ANNEXES

1. Texte du nouvel article conjoncturel	30
2. Projet d'article conjoncturel rejeté en 1975	32
3. <u>Quelles réserves de crise?</u>	34

INTRODUCTION

LES EFFETS ESCOMPTES DU NOUVEL ARTICLE CONJONCTUREL

(voir également les conclusions du Modèle d'exposé, page 11 et suivantes)

Le nouvel article conjoncturel est donc destiné à donner enfin à la Confédération la base constitutionnelle qui lui a fait défaut, jusqu'ici, pour pouvoir prendre, à temps, les mesures qu'appelle l'objectif recherché: assurer une évolution économique harmonieuse et équilibrée.

En effet, l'expérience a largement démontré que le recours aux arrêtés urgents implique de sérieux inconvénients.

Leur principal désavantage réside dans le fait qu'ils ne peuvent être édictés qu'en situation d'urgence, alors qu'une récession ou un état de "surchauffe" accuse déjà une certaine gravité. Il n'est, dès lors, plus guère possible de prévenir et d'agir de manière mesurée sur les causes. La situation s'étant déjà dégradée, il est en effet nécessaire de tenter de corriger non seulement les causes, mais aussi leurs effets. Dès lors, pour être tant soit peu efficace, l'intervention fédérale sera d'autant plus massive, sinon brutale, tant dans son ampleur que dans ses conséquences, parfois au prix de sensibles atteintes à la liberté économique.

Par ailleurs, la validité des arrêtés urgents étant limitée, ils ne permettent pas une politique à long terme. Ou, alors, l'évolution de la situation en appelle le remplacement, de sorte qu'ils se succèdent à des intervalles relativement brefs. Or, chacun d'eux doit être soumis au verdict populaire dans l'année qui suit son entrée en vigueur. Et la succession des votations fédérales crée le malaise que l'on sait...

Bien que les taux de renchérissement soient actuellement bas,

l'inflation (qui continue à sévir à l'échelle mondiale) reste une menace permanente. La conjonction du renchérissement et d'un recul de la production accompagné de chômage risque de confronter notre politique économique à de grosses difficultés.

L'évolution enregistrée jusqu'à aujourd'hui montre aussi que, de manière générale, les prix et les revenus n'ont pas tendance à baisser et que, d'une phase de relance à l'autre, le taux moyen d'inflation a toujours été plus élevé que pendant la phase antérieure. On peut donc craindre que les fluctuations conjoncturelles qui sont prévisibles ne posent de nouveau, de manière aigüe, le problème de l'inflation.

On constate aussi que l'article constitutionnel actuellement en vigueur présente certaines lacunes en ce qui concerne la prévention des crises et du chômage et la lutte contre ces maux. Il ne couvre pas, notamment, les mesures prises en dérogeant au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

En particulier, il ne permet pas de contraindre l'économie privée à prendre des dispositions en prévision d'éventuels fléchissements de l'activité, en d'autres termes il ne permet pas d'obliger les entreprises à constituer des réserves de crise. Or, il ressort des expériences faites avec le système de l'alimentation facultative de telles réserves, comme jusqu'ici, que ce sont précisément les entreprises ou les branches qui en auraient eu le plus besoin qui avaient négligé cette précaution.

Par ailleurs, l'évolution récente démontre que le nouvel article conjoncturel est plus nécessaire que jamais. Les modifications structurelles amorcées par la récession et les chances désormais limitées de croissance ont rendu notre économie plus vulnérable. Nous sommes devenus sensiblement plus dépendants de l'étranger. Ces réalités rendent encore plus précaire notre équilibre économique.

En outre, la nouvelle base constitutionnelle permettra de procéder à diverses révisions légales qui apparaissent indispensables. On pense en particulier à la révision de la loi sur la Banque nationale, qui sera soumise au Parlement en 1978. Ces nouvelles dispositions remplaceraient l'arrêté sur la monnaie encore en vigueur et l'arrêté sur le crédit qui expire à la fin de 1978. Cette échéance, elle aussi, souligne la nécessité et l'urgence du nouvel article.

Pour ce qui est de ses conséquences budgétaires et de ses répercussions sur l'effectif du personnel fédéral, cantonal et communal, on peut relever ce qui suit: les répercussions directes sur les finances de la Confédération seront très limitées. Le développement des statistiques et analyses économiques n'exigera que de faibles dépenses.

Surtout, comme la politique de la monnaie et du crédit est avant tout l'affaire de la Banque nationale, alors que les politiques budgétaire, fiscale et commerciale sont celles de la Confédération, les cantons ne seront qu'exceptionnellement appelés à participer à l'application de la politique conjoncturelle. Ils continueront cependant, à coopérer à la gestion des réserves de crise de l'économie privée et à la création de possibilités de travail (par ex. subventions fédérales destinées à promouvoir les investissements publics) et à contribuer à l'établissement des statistiques conjoncturelles.

Bien que la nécessité du nouvel article conjoncturel soit pratiquement incontestée, on donne encore à entendre, ici et là, que la plupart des pays qui disposent de moyens d'intervention plus étendus que les nôtres ont moins bien réussi que la Suisse à atteindre l'objectif d'une évolution dans l'équilibre.

A y regarder de plus près, cette constatation, dont on voudrait faire un argument contre le nouvel article, ne correspond guère à la réalité. Si les interventions conjoncturelles ont été moins efficaces dans divers pays que chez nous, cela est moins dû aux

bases juridiques ou à la nature des instruments utilisés qu'à des circonstances politiques qui, parce qu'elles ont commandé un choix irrationnel des priorités, n'ont pas permis d'user à temps et de manière appropriée des moyens à disposition ou encore en ont rendu plus difficile une application judicieuse.

Il apparaît, par exemple, que les taux élevés d'inflation sont souvent la conséquence d'un comportement conjoncturel antérieur inadéquat, notamment d'une politique monétaire trop expansive. Pour ce qui est de notre pays, on peut fort bien concevoir que si les conditions d'une politique conjoncturelle avaient été plus favorables, la Confédération aurait maîtrisé plus tôt le renchérissement. Le renversement de la conjoncture aurait alors été moins abrupt.

On peut donc affirmer que le nouvel article conjoncturel est la condition indispensable d'une politique efficace d'équilibre économique. Mais il ne la garantit cependant pas automatiquement. En effet, la mesure dans laquelle les divers objectifs proposés seront atteints dépend de manière décisive de la volonté des autorités d'user judicieusement et à temps de leurs pouvoirs.

Il faut relever, cependant, que toute politique conjoncturelle a ses limites. En phase de récession tout particulièrement, on tend à oublier que l'initiative privée et l'effort que font elles-mêmes les entreprises sont les principaux moteurs de l'essor économique. L'Etat n'a pas pour rôle de les dégager de leurs responsabilités.

Une politique d'évolution conjoncturelle équilibrée conforme aux lois de l'économie de marché doit donc se borner à adapter aux circonstances changeantes ce que l'on pourrait appeler "le cadre naturel" de l'avenir économique.

C'est dire que l'Etat ne doit intervenir que dans la mesure où les mécanismes d'autorégulation de l'économie sont grippés, ou quand l'intérêt général l'exige. Il va cependant sans dire que la Confédération ne pourra agir efficacement que si elle dispose des pouvoirs nécessaires, c'est-à-dire de compétences qui ne soient pas d'emblée trop limitées.

B.1. LES FLUCTUATIONS CONJONCTURELLES DE L'APRES-GUERRE

Les discussions déclenchées par l'article conjoncturel s'inscrivent dans le contexte de l'évolution économique de l'après-guerre, du rôle déterminant de nos relations économiques extérieures et des influences qu'exercent les fluctuations conjoncturelles internationales. La récession a rendu tout particulièrement sensible cet état de choses.

La fin de la dernière guerre mondiale a amorcé, en Suisse, une période d'expansion extraordinaire, caractérisée cependant par une croissance relativement équilibrée et par un faible renchérissement. Au départ, c'est la demande étrangère qui a donné les plus fortes impulsions. Les cours de changes fixes accroissaient notre compétitivité. Nous étions d'autant mieux à même de répondre à cette demande étrangère que notre appareil de production était intact et que nous avions de nouveau la possibilité de faire appel à la main-d'oeuvre étrangère.

A la longue, cependant, cette immigration a fortement enflé nos besoins en infrastructures. Il en est résulté une expansion excessive de la construction; les nécessaires révisions des structures industrielles ont été différées; les hypothèques qui pèsent sur l'environnement se sont aggravées.

Le système des cours de change fixes a stimulé le gonflement de la masse monétaire, qui a été l'une des principales causes de la poussée inflationniste des années soixante. Seul le passage aux cours de changes flottants a créé la condition d'une politique monétaire autonome et d'une lutte efficace contre l'inflation. Parallèlement s'est amorcée la nécessaire révision des structures économiques. On peut dire, ainsi, que notre économie a saisi les chances qui s'offraient à elle.

B.2. SIX CYCLES CONJONCTURELS

B.2.1. Les années 1945 - 1948

La fin du régime d'économie de guerre a donné le signal d'une première phase de reprise et d'expansion.

B.2.2. Les années 1949 - 1951

Au cours de l'automne 1949, la plupart des pays d'Europe occidentale et nombre de pays d'outre-mer ont dévalué leurs monnaies, ce qui a amorcé une courte phase de récession. La reprise a été sensible dès 1950, notamment en raison de la guerre de Corée.

B.2.3. Les années 1952 - 1957

La croissance s'est de nouveau modérée en 1952, sans que l'emploi ne s'en ressente de manière notable. La hausse des prix ne s'est ralentie que l'année suivante. L'expansion s'est poursuivie de 1953 à 1956, mais assortie d'un faible taux d'inflation seulement.

B.2.4. Les années 1958 - 1966

En 1957, la forte augmentation des importations s'est soldée par un déficit de la balance des revenus. L'enflément des importations et les gros besoins de capitaux d'investissement ont provoqué des tensions sur le marché de l'argent, ce qui a déclenché un recul marqué de l'activité dans la construction. Ce recul a coïncidé avec un net fléchissement de la conjoncture mondiale.

Le ralentissement de la croissance de notre économie n'a cependant pas eu de trop graves répercussions sur l'emploi. La période 1959/60 a marqué le début des taux d'inflation élevés. La demande s'est amplifiée si rapidement que l'offre (malgré des appels massifs de travailleurs étrangers) n'a pas pu suivre.

Dès 1964 sont édictés les premiers arrêtés urgents visant à tempérer la "surchauffe". S'ils ont contribué à atténuer les

tensions au cours des années suivantes, ils ont cependant été impuissants à vraiment assainir la situation.

B.2.5. Les années 1967 - 1974

Le début de cette phase s'est caractérisé par un ralentissement de la croissance (en termes réels), mais par une montée plus rapide des taux d'inflation. Une fois encore, la "surchauffe" a été déclenchée par une augmentation rapide de la demande étrangère et par des besoins accrus en équipements et infrastructures.

Cette évolution, de même que la pénurie de main - d'oeuvre, ont donné une nouvelle impulsion à la hausse des prix. La situation a appelé un nouveau train de mesures pour tempérer la "surchauffe".

B.2.6. L'évolution dès la fin de 1974

La fin de 1974 a marqué le début d'une récession à l'échelle mondiale. Il est bientôt apparu qu'elle était la plus forte de celles qui avaient été enregistrées depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Une inflation galopante (aggravée par la hausse massive des prix du pétrole et par l'effondrement de l'ancien système monétaire) est à l'origine d'une crise qui n'est pas encore surmontée aujourd'hui.

La sous-évaluation du franc suisse - très nette jusqu'au passage au flottement des monnaies - a stimulé la création et l'expansion d'entreprises dont les structures se sont finalement révélées non viables. C'est pourquoi les difficultés d'un nécessaire processus de restructuration industrielle rendent encore plus sensible la récession conjoncturelle.

Le marasme a provoqué le départ d'un nombre élevé de travailleurs étrangers. C'est la raison pour laquelle le niveau le plus élevé du chômage enregistré par la statistique officielle n'a guère dépassé 1%. Mais, il n'en reste pas moins que quelque 300'000 emplois ont disparu de 1974 à 1976, dont 120'000 étaient occupés par des travailleurs suisses.

Le passage de la Suisse au régime des cours de change flottants, en janvier 1973, a été suivi d'une surévaluation du franc. Au début tout au moins, elle a sensiblement affaibli la compétitivité de notre industrie d'exportation.

En revanche, cette surévaluation a eu pour effet de tempérer le renchérissement (baisse des prix à l'importation) et de stabiliser plus ou moins les coûts de production. Dans l'ensemble, nos exportateurs ont pu maintenir leurs positions sur les marchés, mais au prix d'un recul sensible de leur rentabilité.

Après cette stabilisation momentanée, les exportations ont battu de nouveaux records en 1976 et en 1977. Il n'en reste pas moins que la diminution des bénéfices et une longue période de sous-utilisation des capacités de production ont notablement freiné les investissements.

Ces faits soulignent bien que toute croissance économique est sujette à des perturbations. Si on laisse faire, si on laisse aller, celles-ci ont tendance à s'aggraver de manière autonome, ce qui est de nature à provoquer des tensions sociales dont les conséquences sont imprévisibles.

La Confédération doit donc disposer des moyens qui lui sont nécessaires, sinon pour prévenir radicalement ces perturbations, ce que notre dépendance à l'égard de l'étranger rend impossible, du moins pour en réduire la virulence dans toute la mesure du possible.

Taux moyens de croissance du PNB et du renchérissement de 1945 à 1977

	<u>Taux annuels moyens de progression</u>	
	PNB (réel)	renchérissement
1945 - 48	0	1,5 %
1949 - 51	3,9 %	- 0,4 %
1952 - 57	4,2 %	1,7 %
1958 - 66	4,5 %	4,1 %
1967 - 74	3,8 %	6,2 %
1975 - 77	- 2,0 %	3,4 %

B 3. BASES LEGALES ET INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE CONJONCTURELLE
SUIVIE JUSQU'A MAINTENANT

B.3.1. L'article constitutionnel actuellement en vigueur (31 quinquies)

charge la Confédération

"de prendre conjointement avec les cantons et l'économie privée des mesures tendant à prévenir des crises économiques et, au besoin, à combattre le chômage, ainsi que d'édicter des dispositions sur les moyens de procurer du travail".

Cet article, qui est entré en vigueur en 1947, a été élaboré compte tenu des expériences faites pendant la crise économique mondiale des années trente. Sa conception est marquée par la crainte d'un retour à une politique de déflation. C'est la raison pour laquelle il met essentiellement l'accent sur la prévention des crises et sur le plein emploi.

La thèse selon laquelle l'objectif de "prévention des crises" coifferait aussi les mesures visant à prévenir ou à combattre l'inflation a toujours été contestée (et cela bien que l'inflation puisse conduire au chômage). A cet égard, il faut souligner que le nouvel article constitutionnel institutionnalise une conception claire et incontestée de la politique visant à assurer une évolution conjoncturelle équilibrée.

La loi fédérale du 30 septembre sur les mesures préparatoires en vue de combattre le chômage et de procurer du travail a cependant quelque peu atténué le caractère unilatéral de l'article constitutionnel en vigueur, ouvrant la voie à une politique anti-cyclique en matière de dépenses. On constate cependant que la situation budgétaire ne permet guère de recourir à une telle politique.

B.3.2. Politique de la monnaie et du crédit

Les tâches de la Banque nationale sont précisées par l'article 39 de la Constitution. L'accent est mis sur la régulation de la masse monétaire et les mesures propres à faciliter le

trafic des paiements. L'institut d'émission doit pratiquer une politique de la monnaie et du crédit conforme aux intérêts du pays. Cette énumération implique donc le mandat de concourir à la stabilité économique.

Il y a, cependant, un net écart entre ce mandat et les dispositions de la loi sur la Banque nationale. Les compétences limitées que celle-ci confère à la banque centrale ne la mettent pas en mesure d'agir conformément à son mandat constitutionnel. Alors que les cours des changes étaient fixes, la Banque nationale affrontait une situation pour ainsi dire sans issue. Le passage aux cours de change flexibles a sensiblement amélioré la situation. Il n'en reste pas moins qu'il serait hasardeux de tabler trop exclusivement sur la politique des cours de change pour atteindre ou maintenir l'équilibre économique.

Une première tentative a été faite, en 1968, pour mieux ajuster la loi sur la Banque nationale aux exigences nouvelles. L'élargissement envisagé de ses pouvoirs (faculté d'obliger les banques à constituer des avoirs minimaux, politique plus large de l'"open-market", compétence de limiter le crédit et de contrôler les émissions) a échoué pour des raisons d'ordre constitutionnel. On a, en effet, considéré que les articles 31 et 39 de la Constitution ne permettaient pas un tel élargissement des attributions.

Un nouveau projet de révision a été élaboré. Mais, son examen doit être différé jusqu'au moment où le nouvel article conjoncturel aura été sanctionné par le peuple et les cantons.

La révision de la loi sur la monnaie, du 18 décembre 1970, permet au seul Conseil fédéral de modifier le cours du franc. Le 9 mai 1971, il ainsi procédé à une réévaluation de 7%. Puis, le 23 janvier 1973, il a dû se résoudre à laisser flotter le franc.

Bien que cette mesure ait été commandée au premier chef par la situation monétaire internationale, elle n'en constitue pas moins une contribution à la politique de stabilité économique; en effet, elle permet à la Banque nationale de garder sous contrôle, en dépit de l'insuffisance de ses moyens, l'accroissement de la masse monétaire.

Parallèlement, nombre d'arrêtés du Conseil fédéral et d'arrêtés fédéraux se sont succédés, ces dernières années, dans les domaines de la monnaie et du crédit. Tous ont visé d'une manière ou d'une autre à prévenir ou écarter les perturbations préjudiciables à une politique d'évolution conjoncturelle équilibrée.

B.3.3. Politique budgétaire et fiscale

Aux termes de l'art. 42 bis de la Constitution, la Confédération est tenue d'amortir le découvert de son bilan (donc ses dettes), en tenant compte de la situation économique. Cela signifie qu'elle devrait pratiquer une politique financière anti-cyclique (à savoir: créer des réserves en phase de prospérité et les libérer en phase de récession).

La loi de décembre 1968 sur le ménage financier de la Confédération est conforme, elle aussi, à l'opportunité d'une politique budgétaire conçue de manière à corriger les fluctuations conjoncturelles. Elle fait obligation à la Confédération d'établir une planification financière pluriannuelle. Jusqu'à aujourd'hui, cependant, ces dispositions n'ont qu'une assez faible efficacité, parce qu'elles sont limitées au seul ménage de la Confédération. Pour atteindre une efficacité optimale, il faut que l'ensemble des budgets publics soient aménagés conformément aux impératifs de la situation conjoncturelle.

Quant à l'élargissement de la marge de manoeuvre fiscale, consécutif au régime financier de 1971, on ne l'a jamais vraiment considéré comme un moyen d'agir sur la demande (marges de manoeuvres trop étroites). La politique budgétaire et fiscale n'apparaît donc pas comme un moyen efficace pour influencer la conjoncture.

B.3.4. Politique commerciale

Les art. 28 et 29 de la Constitution donnent à la Confédération le droit de percevoir des droits de douane à l'importation et à l'exportation. Mais le recours à la politique douanière en tant que facteur conjoncturel est plutôt exceptionnel. En effet,

les mesures qu'elle permet sont souvent incompatibles avec les impératifs de la compétitivité.

L'arrêté fédéral du 24 juin 1970 instituant un dépôt à l'exportation, qui devait permettre de combattre un enflamment excessif de la demande étrangère, n'a jamais été appliqué.

Quant à l'arrêté fédéral de juin 1972 concernant des mesures dans le domaine des relations économiques extérieures, il doit permettre d'intervenir quand des décisions prises à l'étranger ou des circonstances extraordinaires apparaissent comme préjudiciables à des intérêts nationaux essentiels.

B.3.5. Mesures visant à tempérer la surchauffe

1964/65 et 1972/73

Les bases constitutionnelles étant insuffisantes, la Confédération a dû prendre à deux reprises des arrêtés urgents pour freiner l'expansion:

1964: arrêté sur le crédit visant à neutraliser l'afflux des capitaux étrangers, à limiter l'accroissement du crédit et à contrôler le marché des émissions.

1965: arrêté sur la construction visant à réduire l'investissement dans la construction et à établir des priorités (assujettissement des constructions à une autorisation et interdictions de construire).

Ce premier train de mesures a été suivi d'un second train de mesures (1972-73):

1. Nouvel arrêté instituant des mesures dans le domaine du crédit: il a mis la Banque nationale en mesure d'obliger les banques à constituer des réserves minimales, de plafonner l'augmentation du crédit et de contrôler le marché des émissions d'emprunts.
2. Nouvel arrêté concernant la stabilisation du marché de la construction.
3. Arrêté concernant la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices: il devait permettre d'empêcher des hausses

abusives des prix, de surveiller l'évolution des salaires et des bénéfices et d'amorcer des négociations entre les partenaires sociaux.

4. Arrêté limitant les amortissements admissibles pour les impôts perçus par la Confédération, les cantons et les communes.

B.3.6. Trains de mesures destinées à stimuler l'activité économique 1975/76

L'accentuation de la récession a engagé le Conseil fédéral à "démobiliser" tout d'abord les mesures "antisurchauffe", ce qui s'est révélé insuffisant. Le secteur de la construction notamment, qui affrontait des difficultés tout à la fois conjoncturelles et structurelles, était menacé d'une régression allant au-delà de ce qui était raisonnable à long terme.

Successivement, au cours de l'été et de l'automne 1975, puis du printemps 1976, le Conseil fédéral a mis sur pied trois programmes de création de possibilités de travail.

Il avait, en outre, décidé, en avril 1975, de libérer les réserves de crise dans les branches particulièrement touchées par la récession (horlogerie, textile et habillement) ainsi que de donner suite, si nécessaire, aux demandes de libération présentées par des entreprises d'autres branches.

L'accent a été mis sur l'encouragement à l'investissement et sur d'autres mesures, complémentaires, dans les domaines du marché du travail (assurance-chômage, formation professionnelle, placement, assurance-maladie et accidents), de l'exportation (garantie des risques à l'exportation, promotion à l'étranger par les délégués à la politique commerciale). Enfin, la Confédération a soutenu, financièrement, les mesures prises par les cantons et les communes pour stimuler les investissements publics.

La mise en oeuvre de ces trois programmes a déclenché un volume supplémentaire de travaux de 4,7 milliards de francs, dont les trois quarts dans la construction. La Confédération a couvert près de 60% des moyens nécessaires; le solde étant pris en charge par les cantons, les communes et des tiers.

A elles seules, les subventions fédérales destinées à promouvoir l'investissement public ont déclenché des travaux supplémentaires de l'ordre de 1,5 milliard de francs. On a tout lieu d'admettre que ces programmes ont épuisé leur efficacité vers la fin de 1977, à l'exception de l'aide visant à stimuler les investissements publics.

Le développement de la garantie des risques à l'exportation et les mesures visant à faciliter le financement des exportations avaient pour objet de renforcer la compétitivité de notre économie sur les marchés étrangers.

Enfin, l'assurance-chômage a été rapidement améliorée pour prévenir les rigueurs d'ordre social.

B.4. OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE DANS L'APRES-GUERRE

B.4.1. Généralités

Nous passerons maintenant en revue les objectifs de la politique économique de l'après-guerre. Ils visaient pour l'essentiel à:

- stabiliser autant que possible les prix;
- assurer le plein emploi;
- maintenir une évolution équilibrée de nos relations économiques avec l'étranger;
- garantir une croissance appropriée.

Lorsque ces divers objectifs sont réalisés simultanément, la croissance est réputée harmonieuse et la stabilité conjoncturelle atteinte. On entend par là une croissance régulière du PNB, sans fluctuations conjoncturelles.

B.4.2. L'inflation n'est pas un moyen de réaliser le plein emploi.

On a longtemps admis que le plein emploi ne peut être atteint qu'au prix de l'inflation. Certes, une élévation du taux de renchérissement peut stimuler à court terme l'emploi. A long terme cependant, l'inflation est impuissante à écarter le chô-

mage. Au contraire. Il est aujourd'hui incontesté que l'inflation, tant à moyen qu'à long terme, concourt à aggraver le chômage.

L'évolution à l'étranger (en Grande-Bretagne et en Italie notamment) montre qu'une politique monétaire expansive ne permet pas de résorber le chômage. Les taux élevés de renchérissement ont, en effet, eu pour contre-partie un important chômage. De surcroît, l'inflation et le chômage, qui touchent avant tout les économiquement faibles, ont aggravé les tensions sociales.

B.4.3. Cours de change fixes et inflation importée

L'objectif de la stabilité des prix et celui d'un développement équilibré des relations économiques extérieures peuvent s'opposer. Etant donné notre dépendance économique à l'égard de l'étranger, l'évolution des prix suisses est fortement influencée par celle des prix étrangers. Cette influence s'exerce par le biais des cours de change, dans la mesure où ces cours expriment la relation (parité) entre notre monnaie nationale et celle de nos divers partenaires. Quand un régime des cours fixes est en vigueur, ce rapport est constant, encore que quelques variations soient possibles.

La Suisse a appliqué ce système jusqu'au début de 1973. Il impliquait, pour la Banque nationale, l'obligation de soutenir au besoin le franc par des interventions appropriées sur le marché des devises.

Dans un système de taux de change fixes, un pays ne peut guère échapper à l'inflation, si celle-ci sévit à l'échelle mondiale, à moins de modifier fréquemment la parité de sa monnaie.

En effet, quand un pays bénéficie de prix intérieurs relativement stables, alors que les taux d'inflation sont partout ailleurs plus élevés, sa capacité de concurrence sur les marchés internationaux augmente et sa balance des paiements tend à devenir excédentaire. Il affronte alors une inflation importée et les prix intérieurs montent. Le système des cours de change

fixes ne peut fonctionner de manière satisfaisante que si les prix sont partout relativement stables. Quand ce n'est pas le cas, ce système a pour effet de propager une inflation générale.

B.4.4. Le passage aux cours de change flottants

L'inflation importée ne peut être écartée que si la banque d'émission est libérée de l'obligation de prendre en charge des devises à un cours déterminé. Cela signifie le passage au régime des cours de change flottants. C'est alors la loi de l'offre et de la demande sur les marchés des devises qui détermine les cours.

La Suisse a adopté ce système le 23 janvier 1973. La Banque nationale contrôle donc, désormais, la régulation de la masse monétaire. Les déséquilibres entre notre pays et l'étranger n'ont plus d'effet sur la masse monétaire, mais ils se traduisent par des variations des cours des changes.

Le système du "flottement" a l'avantage de permettre à la Suisse de conduire de manière beaucoup plus autonome sa politique monétaire, ce qui est une condition de la stabilité des prix.

On pourrait encore s'exprimer autrement: sous le régime des cours de change fixes, ce sont la masse monétaire, l'emploi et le niveau des prix qui sont variables. Au contraire, sous le régime du flottement, c'est la valeur extérieure de la monnaie qui est variable; en revanche, la masse monétaire et, par conséquent, le niveau des prix ne varient guère.

B.5. DES OBJECTIFS ATTEINTS, D'AUTRES PAS

C'est ce que nous allons voir.

B.5.1. Croissance réelle à long terme

La politique économique de l'après-guerre a été conduite dans une phase de prospérité sans précédent. Trente ans durant, l'objectif de la croissance continue du PNB (en termes réels)

a été atteint, exception faite des années 1949 (- 3,5%), 1958 (- 1,8%), 1975 (- 7,7%) et 1976 (- 1,3%).

Ce n'est qu'au cours de la présente récession que l'Etat a dû prendre des mesures pour stimuler l'activité économique.

B.5.2. Haut niveau de l'emploi

Jusqu'à la récession, le niveau du plein emploi a presque toujours été atteint (ce qui signifie plein emploi pour toutes les personnes qui ont besoin de travailler). Les brefs ralentissements d'activité enregistrés dans l'intervalle n'ont donc eu que de faibles répercussions sur l'emploi. Il faut aussi tenir compte du fait que l'évolution de l'emploi suit avec un certain retard celle de la production.

En 1950 cependant, le nombre des personnes à la recherche d'un emploi a été presque aussi élevé qu'en 1976 (10'709 en 1950, moyenne annuelle, au regard de 11'111 en 1976). Le chômage hivernal a toutefois été sensiblement supérieur à la moyenne, dans la construction notamment. Il a frappé 31'895 personnes en 1950 et 33'233 en 1976.

En fait, les taux de chômage ont été peu élevés au cours des années cinquante et soixante. Ils n'ont pour ainsi dire jamais dépassé 1%. Pendant la présente récession, c'est en février 1976 que ce taux a été le plus élevé (1,1% ou 32'216 chômeurs inscrits).

Si le chômage n'a pas été plus grave, c'est avant tout parce que de nombreux travailleurs étrangers ont regagné leur pays. La proportion de salariés étrangers est, en effet, tombée de 26,8% en 1974 à 23,7% en 1976 (estimation).

Bien que l'objectif du plein emploi - sauf brèves exceptions - ait été atteint pendant la période de l'après-guerre, il faut relever que, du début des années cinquante à la récession de 1974, il s'est manifesté sous la forme d'un "suremploi". Au fort enflamment de la demande étrangère des années cinquante a correspondu un appareil de production dont les capacités étaient pleinement utilisées. Mais, au lieu de pousser à fond

la rationalisation et de procéder à des investissements d'équipement, on a massivement fait appel à une main-d'oeuvre étrangère dont l'afflux a concouru à augmenter la demande indigène, de biens d'investissement en particulier, qui a encore aggravé les conditions de production.

B.5.3. Le renchérissement: problème principal

Si l'on fait exception d'une courte poussée du renchérissement à l'issue de la guerre, l'économie suisse n'a guère connu de problèmes inquiétants jusqu'au début des années soixante. Mais, de 1960 à 1974, la croissance nominale du PNB a été nettement plus marquée que la croissance en termes réels. La lutte contre l'inflation est alors devenue une préoccupation majeure.

Nous allons tenter d'analyser brièvement les causes de l'inflation, en soulignant cependant que ce problème n'a fait l'objet que de quelques analyses empiriques.

Le passage à la convertibilité des monnaies, en 1958, a été l'une des causes techniques de l'inflation. Il a été suivi d'un afflux considérable de capitaux étrangers, recherchant avant tout la sécurité et des rendements plus élevés. On sait que cet afflux s'est intensifié quand les risques politiques et économiques augmentaient, à l'étranger, et qu'il a diminué quand ces risques s'atténaient. Cet afflux d'argent étranger et les spéculations qui l'ont accompagné ont été particulièrement forts de 1970 à 1972.

Bien sûr, notre système bancaire a retransféré une partie de ces capitaux à l'étranger. Une partie est cependant restée en Suisse et elle a contribué à l'enflement de la masse monétaire indigène. Cette augmentation des liquidités et celle de la demande (équipement et consommation) a amorcé une tendance à la baisse des taux d'intérêts, laquelle a stimulé à son tour la demande.

L'appareil de production ayant atteint les limites de ses capacités et la demande étrangère continuant à s'intensifier, les prix devaient inévitablement monter. C'est l'inflation im-

portée. Ainsi, sous un régime de cours de change fixes, l'économie d'un petit pays libéral est pratiquement sans défense contre l'inflation importée.

La demande indigène s'étant elle aussi amplifiée, en partie sous l'effet de l'afflux de la population étrangère, les besoins d'infrastructure ont augmenté. Ainsi ont été amorcés ou accélérés toutes sortes de processus dont les effets se sont cumulés et multipliés. Il n'est guère possible d'en apprécier les répercussions conjoncturelles parce qu'ils n'ont pas encore fait l'objet d'analyses réellement scientifiques.

Par ailleurs, les besoins d'investissement ont également stimulé le renchérissement de manière notable.

Enfin, on a lieu d'admettre qu'au lendemain de la courte phase de fléchissement de 1968, l'enflement des budgets publics a également favorisé l'inflation. L'augmentation de la dette publique et celle des besoins en infrastructures sont deux phénomènes connexes.

En revanche, en ce qui concerne l'influence qu'a eue l'évolution des salaires sur le processus inflationniste, les avis sont très partagés. Selon certaines études, les salaires ont été adaptés après coup au renchérissement et, de plus, toute augmentation des salaires n'entraîne pas inévitablement des hausses des prix.

Au contraire, selon d'autres études, l'indexation automatique et systématique des salaires (d'après un indice discuté, qui vient précisément de faire l'objet d'une révision) anticipait le renchérissement et, donc, accélérait, dans une certaine mesure, l'inflation.

Les causes de la poussée inflationniste des années soixante et septante sont donc très diverses. En plus de la forte expansion de la consommation et de l'investissement, la libre convertibilité des monnaies (et l'afflux de capitaux qu'elle a déclenché), puis le passage au régime des cours de change fixes apparaissent comme les principaux facteurs d'inflation. Il est donc clair que la conjonction de ces phénomènes était de nature à

compromettre d'emblée l'efficacité des mesures mises en oeuvre, en Suisse, pour combattre le renchérissement.

B.5.4. Limitation de l'offre d'argent et de capitaux

Quelles que soient ses causes, toute inflation est caractérisée par une abondance excessive de disponibilités financières. Mais, il serait faux d'en déduire que le renoncement à la libre convertibilité des monnaies pourrait offrir un remède. En effet, une telle mesure annulerait tous les avantages de l'expansion du commerce mondial, expansion qui est d'un intérêt vital pour la Suisse.

La décision prise en 1973 de laisser flotter le cours du franc a été une condition essentielle de l'efficace freinage de l'inflation qui a suivi. Jusqu'à ce moment, la Banque nationale s'était efforcée de tenir autant que possible la masse monétaire sous contrôle. Mais, sous le nouveau régime, elle a pu s'employer à l'adapter aux réalités économiques.

Pour la première fois, au début de 1975, l'institut d'émission a pu donner connaissance de l'expansion monétaire qu'il envisageait pour l'année en cours (masse monétaire au sens étroit du terme: billets, numéraire et avoirs indigènes à vue auprès des banques commerciales). Le taux d'expansion avait été fixé à 6%, ce qui correspondait au taux de croissance alors réputé prévisible.

Depuis lors, l'expansion prévue de la masse monétaire a été indiquée au début de chaque année: 1976: + 5% 1977: + 5%). Les interventions de la Banque nationale visant à contenir l'expansion monétaire dans certaines limites a très probablement joué un rôle essentiel dans le rapide freinage de l'inflation en 1975 et en 1976. Les taux de renchérissement (8,7% en 1973 et 9,8% en 1974) ont été ramenés à 6,7% en 1975 et à 1,3% en 1976. C'est dire que l'objectif de la stabilisation a de nouveau été presque atteint, après une longue période de débordement inflationniste.

Au nombre des facteurs qui ont concouru à freiner efficacement le renchérissement, il faut aussi mentionner: le comportement raisonnable des partenaires sociaux (politique salariale) et, surtout, la récession (1974/75). En effet, l'abondance de l'offre a entraîné une intensification de la concurrence internationale, qui a également contribué à tempérer la montée des prix. L'offre excessive de logements, une compétition toujours plus serrée sur le marché de la construction et la baisse des taux hypothécaires ont eu le même effet.

B.5.5. Balance équilibrée des paiements

L'équilibre de la balance des paiements a toujours été considéré comme un objectif souhaitable. Cependant, des fluctuations à court terme des transactions de marchandises, de services et de capitaux avec l'étranger sont inévitables notamment en fonction des variations rapides des cours de change. Pourtant, en dépit de la hausse constante du franc, on constate qu'un certain équilibre a malgré tout été atteint dans le domaine des relations économiques extérieures. On n'a donc pas lieu de redouter que le maintien de cette stabilité pose de nouveaux problèmes sauf, peut-être, sur le plan monétaire, où de nouvelles perturbations resteront prévisibles aussi longtemps qu'il n'aura pas été possible de rétablir un certain ordre international.

B.6. DE L'IMPORTANCE D'UNE POLITIQUE DE STABILISATION

La politique conçue de manière à assurer une évolution conjoncturelle équilibrée vise à prévenir autant que possible les fluctuations qui s'écartent du taux de croissance tenu pour optimal.

B.6.1. Expansion, récession, stagflation

Dans le système de l'économie de marché, la croissance n'est jamais linéaire. Elle est toujours fluctuante (cycles conjoncturels). En effet, dans un pays donné, la production de biens et de services n'augmente pas à un rythme constant.

Celui-ci peut être plus rapide ou plus lent que celui de la croissance générale.

La récession et la "haute conjoncture" sont deux extrêmes. Les inconvénients d'une récession sont encore présents à tous les esprits. Le recul général de la demande entraîne un fléchissement de la production. Le potentiel humain et les capacités des entreprises ne sont plus entièrement utilisés. En période de récession, les répercussions sociales aux conséquences les plus lourdes sont indiscutablement le chômage et la baisse des revenus ou, alors, la conjonction du renchérissement et de la baisse des revenus (stagflation). Plus la récession est vive et plus est grand le risque d'une aggravation des tensions sociales.

Mais, une inflation galopante en phase de prospérité pose des problèmes certainement aussi graves qu'une récession.

Elle perturbe la répartition des revenus et de la fortune. Tandis que les détenteurs de valeurs nominales (dépôts d'épargne, obligations, etc) affrontent une dépréciation progressive de leur avoir (en termes réels), les débiteurs voient leur dette progressivement allégée (en termes réels). Bénéficient également de l'inflation les détenteurs de valeurs réelles très demandées (terrains, immeubles, actions, etc), dont les prix montent plus fortement que le taux de renchérissement.

Les perdants sont avant tout les personnes dont les revenus ou la fortune sont inférieurs à la moyenne. La fuite vers les valeurs réelles et l'enflément nominal des bénéficiaires, des salaires et des rendements du capital peuvent, en outre, entraîner des utilisations irrationnelles du capital et de la main-d'oeuvre, qui ne sont plus alors mobilisés de manière judicieuse. Les prix n'exercent plus qu'imparfaitement leur fonction régulatrice. Ainsi donc, quand l'inflation est de longue durée, les mécanismes d'autorégulation de l'économie de marché sont grippés et le système lui-même est menacé.

Depuis quelque temps, divers pays sont confrontés au grave phénomène de la stagflation, que l'on peut définir comme une

conjugaison du chômage et du renchérissement. C'est une situation inquiétante, qui stimule les tensions sociales et l'instabilité politique.

On doit donc conclure que "surchauffe" et récession se soldent par des perturbations économiques et des tensions sociales qui font peser une menace sur l'économie de marché. C'est souligner combien il est nécessaire de s'interroger sérieusement sur les moyens de prévenir ces fluctuations conjoncturelles, ou du moins de les atténuer le plus possible.

Un consensus politique en matière de politique conjoncturelle n'est réalisable que si tous les milieux sont d'accord avec ses objectifs (plein emploi, stabilité des prix, équilibre des relations économiques extérieures, taux de croissance approprié) et conviennent que les mécanismes du marché ne permettent pas, à eux seuls, automatiquement, de les atteindre.

La succession des fluctuations économiques et la nécessité de les prévenir ou d'en réduire autant que possible l'ampleur étant reconnues, les conditions d'une politique conjoncturelle (telle que nous l'avons définie) sont donc remplies. Mais comment concevoir et conduire cette politique ? Pour bien répondre à cette question, il faut avoir une conscience claire des causes de ces fluctuations, ainsi que des moyens pouvant être mis en oeuvre pour les atténuer.

B.6.2. "Monétarisme" et "fiscalisme"

Les fluctuations conjoncturelles ont suscité toutes sortes de théories et.... autant de recommandations et médications diverses.

Dans l'impossibilité où nous sommes d'analyser toutes ces théories, nous retiendrons celles de deux écoles qui ont, le plus marqué le débat conjoncturel au cours des dernières années. C'est, d'une part, l'école des "monétaristes" et, de l'autre, celle des "fiscalistes". Chacune d'elles proposant, bien sûr, des thérapies différentes...

Les monétaristes estiment que les initiatives du secteur privé tendent tout naturellement à un équilibre général impliquant plein emploi et stabilité des prix. Les activités de l'Etat et les perturbations économiques extérieures, en revanche, seraient des causes d'instabilité. Les monétaristes "orthodoxes" s'opposent donc à une régulation de la conjoncture par le biais de mesures monétaires et fiscales.

A leur avis, des cours de change flexibles suffiraient pour écarter les perturbations d'origine externe et pour permettre d'assurer les liquidités nécessaires au financement de la croissance réelle qui est escomptée à moyen et à long terme. Ils recommandent donc une régulation continue de la masse monétaire.

A l'encontre des monétaristes, les fiscalistes préconisent comme médication une politique fiscale et budgétaire appropriée et, dans une certaine mesure, une politique des revenus. Ils sont persuadés de l'inefficacité d'une politique monétaire. Ils jugent que le secteur privé est naturellement instable et qu'il est lui-même à l'origine des fluctuations. Ils concluent donc que seules des interventions conjoncturelles axées sur une politique fiscale et budgétaire appropriée de l'Etat peut prévenir ou corriger les conséquences de cette instabilité foncière du secteur privé.

La confrontation, très schématisée et simplifiée, de ces deux théories contradictoires éclaire deux réalités:

1. La science économique produit des théories inconciliables.
2. Les recommandations en matière de politique conjoncturelle mettent l'accent tant sur la politique monétaire que sur la politique fiscale et budgétaire.

Quant à la politique des revenus (influence exercée par l'Etat sur la répartition du revenu national entre les salaires et les bénéfices) c'est en Suisse (si l'on excepte la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices) l'affaire des partenaires sociaux.

Dans un système économique dynamique, il est impossible d'apprécier quelle est la théorie (ou quelles sont les théories) qui cernent le mieux une réalité mouvante. Des études empiriques portant sur les causes des fluctuations et sur l'efficacité des instruments conjoncturels utilisés jusqu'à maintenant paraissent donc bien préférables à l'énoncé de théories diverses.

Bien qu'il paraisse évident que la science économique n'est pas parvenue à une réelle unité de vue en ce qui concerne la politique conjoncturelle, il n'en reste pas moins que l'accent est mis soit sur le fiscalisme, soit sur le monétarisme. Les autres théories ont nettement moins de poids.

B.6.3. Les divers leviers de l'intervention conjoncturelle

On convient de manière générale que l'inflation est avant tout un phénomène monétaire, qui est l'expression d'un déséquilibre entre l'approvisionnement en argent et l'approvisionnement en marchandises. On en conclut que la stabilité de la monnaie est une exigence prioritaire. La politique de la monnaie et du crédit, ainsi que celle des taux de change et des taux d'intérêts, figurant parmi les attributions essentielles de la Banque nationale, il est évident que celle-ci doit désormais disposer des moyens d'action appropriés pour remplir les objectifs qui lui sont assignés.

Pour prévenir une récession ou en atténuer les conséquences, on convient aussi que la politique monétaire doit être complétée par des mesures d'ordre fiscal et budgétaire. En fait, la politique de la monnaie et du crédit doit avoir la priorité quand s'aggrave la menace d'inflation, en période de haute conjoncture. En phase de récession, au contraire, ce sont les mesures d'ordre fiscal et budgétaire qui apparaissent comme prioritaires (celles qui relèvent de la politique de la monnaie et du crédit étant alors complémentaires).

L'économie suisse étant particulièrement sensible aux perturbations extérieures, la politique monétaire (interventions sur le marché des changes) joue un rôle important. La Confédération et la Banque nationale doivent donc disposer de moyens adéquats pour agir rapidement dans les domaines de la monnaie, du crédit et des finances publiques.

Le nouvel article conjoncturel a précisément pour objet de mettre à leur disposition la base constitutionnelle dont elles ont besoin. Cet article doit aussi permettre la nécessaire révision de la loi sur la Banque nationale, révision qui permettra d'éviter de trop fréquents recours au droit d'exception dans les domaines de la monnaie et du crédit. Le nouvel article doit également garantir une politique budgétaire et fiscale plus efficace, ouvrir la voie à la constitution obligatoire de réserves de crise, ainsi qu'à un développement des statistiques et analyses économiques.

B.6.4. Développement des statistiques et analyses économiques

Un éclairage théorique sur l'évolution conjoncturelle et ses causes, ainsi que les discussions sur les moyens d'intervention appropriés ne sauraient seuls garantir l'efficacité de l'action concrète. Une connaissance plus large des faits eux-mêmes est donc indispensable. Celle-ci requiert un développement des statistiques économiques, afin de rendre beaucoup plus sûres l'observation, l'analyse et l'interprétation des "indicateurs conjoncturels" ainsi que les prévisions qu'elles permettront d'établir.

On sait que notre appareil statistique est encore trop insuffisamment développé et que ses résultats sont publiés trop tardivement. De telles lacunes doivent être comblées. C'est l'une des conditions d'une politique conjoncturelle plus efficace.

Personne ne conteste cette nécessité statistique. En effet, il s'écoule toujours un certain délai jusqu'au moment où les chiffres permettent de déceler une évolution dangereuse. Autre délai, encore, jusqu'au moment où les mesures qui doivent la corriger sont mises en oeuvre. Autre délai, enfin, jusqu'au

moment où ces mesures produisent leurs effets. Tous ces délais se cumulent et il peut arriver qu'au moment où les interventions commencent à produire leurs effets, l'évolution ait changé de cours, de sorte que l'on agit finalement à contresens. Ce risque peut être écarté en réduisant les pertes de temps. C'est précisément cet objectif que doivent viser nos futures investigations statistiques, plus vastes, plus fouillées et plus rapidement disponibles. C'est une condition de l'efficacité des moyens d'intervention qui seront assurés par le nouvel article conjoncturel.

L'accent que nous venons de mettre sur les aspects à court terme de la politique conjoncturelle ne doit cependant pas nous engager à tenir pour secondaire ses objectifs à moyen et à long terme (plein emploi, stabilité des prix, équilibre des relations économiques extérieures, croissance continue mais équilibrée).

L'article conjoncturel vise à prévenir autant que possible, à court et à long terme, les facteurs d'instabilité qui sont prévisibles, parce qu'inhérents au système économique. Une croissance appropriée de la masse monétaire, une planification financière à moyen terme des pouvoirs publics tendent donc à adapter la demande de biens et de services au potentiel de production. Cependant, des événements imprévisibles (hausses brusques des cours des matières premières, par ex.) peuvent perturber l'évolution générale et appeler des interventions à court terme. C'est pourquoi l'article conjoncturel est conçu de manière à permettre d'agir en tout temps.

B.6.5. Article conjoncturel et système libéral

Cet exposé serait incomplet sans quelques considérations sur la contribution de la politique conjoncturelle, telle que nous l'avons définie, à la consolidation de l'économie de marché, système qui est caractérisé par une large répartition des responsabilités et des pouvoirs économiques.

Soulignons donc que le nouvel article conjoncturel garantira une liberté aussi large que possible aux divers participants à la vie économique. En effet, dans notre système d'économie libérale, c'est le mécanisme des prix qui doit, en priorité, coordonner l'ensemble des décisions particulières prises par les différents agents économiques. Jusqu'à aujourd'hui, ce système s'est incontestablement révélé plus efficace que le dirigisme.

Divers économistes libéraux du 18e et du 19e siècles professaient que ce système était de nature à garantir quasi automatiquement un équilibre global en mesure d'assurer une prospérité optimale. A leur avis, l'Etat pouvait donc "laisser faire et aller" sur le plan économique - où il n'avait rien à voir - et se contenter d'assurer l'ordre public.

Cependant, en réalité, l'expérience a montré que certains facteurs d'instabilité - qui ne se rééquilibrent pas d'eux-mêmes - sont inhérents à l'économie de marché. L'Etat ayant toujours pratiqué - en dépit des théoriciens d'un libéralisme intégral - une politique économique, on a progressivement reconnu qu'il a effectivement pour mission d'écarter ou de corriger, dans la mesure du possible, ces facteurs d'instabilité, afin d'assurer une évolution économique harmonieuse et équilibrée.

Cette mission implique cependant la reconnaissance par l'Etat du principe selon lequel les mécanismes des prix sont (et restent) les principaux régulateurs de l'économie; mais, cette fonction ne peut être remplie de manière optimale que si l'Etat s'emploie efficacement à garantir une certaine stabilité dans l'évolution des prix, cette stabilité étant une condition essentielle du fonctionnement de l'économie de marché. C'est pourquoi, comme nous l'avons dit, l'article conjoncturel est un élément qui, loin de la menacer, confirme au contraire la vitalité de ce système.

ANNEXE 1

LE NOUVEAU PROJET D'ARTICLE CONJONCTUREL

Le nouvel article constitutionnel 31 quinquies a la teneur suivante:

"¹ La Confédération prend des mesures tendant à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle, en particulier à prévenir et à combattre le chômage et le renchérissement. Elle collabore avec les cantons et l'économie.

"² La Confédération peut déroger, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie lorsqu'elle prend des mesures dans les domaines de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures. Elle peut obliger les entreprises à constituer des réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux. Après la libération de celles-ci, les entreprises décident librement de leur emploi en se conformant aux buts que la loi prescrit.

"³ La Confédération, les cantons et les communes établissent leur budget compte tenu des impératifs de la situation conjoncturelle. Aux fins d'équilibrer la conjoncture, la Confédération peut, à titre temporaire, prélever des suppléments ou accorder des rabais sur les impôts et taxes fédéraux. Les fonds prélevés seront stérilisés aussi longtemps que la situation conjoncturelle l'exigera. Les impôts et taxes fédéraux directs seront ensuite remboursés individuellement, les impôts et taxes fédéraux indirects affectés à l'octroi de rabais ou à la création de possibilités de travail.

"⁴ La Confédération tient compte des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays.

"⁵ La Confédération procède aux enquêtes que requiert la politique conjoncturelle."

ANNEXE 2

PROJET D'ARTICLE CONJONCTUREL REJETE EN 1975

"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 fédérales.

"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."

QUELLES RESERVES DE CRISE ?

Extrait du Bulletin d'information du délégué aux questions conjoncturelles, cahier no.3, novembre 1977.

Les réserves de crise de l'économie privée

Quelques considérations sur la nouvelle conception des réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux

Lors de l'aplanissement des divergences du nouvel article conjoncturel de la constitution fédérale, au cours de la session d'automne des Chambres, la question de savoir s'il fallait déléguer à la Confédération la compétence de déclarer obligatoire la Constitution de réserves de crise par l'économie privée, *facultative* jusqu'à présent, a été l'un des points les plus controversés. Après des discussions approfondies, l'opinion prévalut finalement qu'une disposition constitutionnelle permettant de rendre ces réserves *obligatoires* présentait un intérêt certain pour notre politique de stabilité économique, d'une part parce que les réserves de crise constituent un instrument conjoncturel efficace et, d'autre part, parce que la solution actuelle ne donne pas entière satisfaction. La disposition du deuxième alinéa du nouvel article 31 *quinquies* de la Constitution approuvé par le Parlement permet à la Confédération d'obliger les entreprises à constituer des réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux; lorsque ces réserves sont libérées, les entreprises peuvent décider librement de leur emploi en se conformant aux buts prescrits par la loi.

Dans le cadre des travaux parlementaires sur les réserves de crise obligatoires, les pourparlers préliminaires sur divers points de la nouvelle réglementation ont eu lieu en étroit contact avec les milieux économiques et les autorités compétentes. Les principales réflexions recueillies à cette occasion sont publiées ci-après dans le but d'apporter une *contribution aux débats*. Il est évident que les questions abordées indiquent seulement une voie possible et devront encore être examinées de manière approfondie avec la collaboration des représentants des milieux économiques et politiques.

I. Principe et champ d'application

1.1 Justification d'une éventuelle obligation

On convient de manière générale que les réserves de crise sont un instrument efficace; souple, les entreprises peuvent l'utiliser selon les besoins. Il est cependant apparu, au cours de la récession, que nombre d'entreprises de divers secteurs n'avaient pas constitué de telles réserves et ne disposaient pas d'autres liquidités pour financer des mesures propres à maintenir l'emploi¹.

Les expériences faites chez nous et à l'étranger montrent cependant que même les avantages réels et les stimulants dont la constitution de réserves de crise est assortie ne retiennent guère les entrepreneurs, en phase d'expansion, de réinvestir immédiatement leurs liquidités dans la production. Même si la Confédération accordait des avantages plus substantiels, il ne faudrait

donc pas trop attendre d'un instrument dont l'usage resterait facultatif.

Les entreprises qui ne seraient pas assujetties à une éventuelle obligation de constituer des réserves devraient néanmoins en avoir la possibilité afin qu'elles puissent aussi bénéficier des allègements fiscaux. Les entreprises soumises à une obligation devraient en outre pouvoir bénéficier de ces avantages (jusqu'à une certaine limite cependant) pour les réserves dépassant le minimum prescrit.

Règle fondamentale: les réserves de crise, constituées en phase de rendements favorables, sont mobilisées pour créer des places de travail quand apparaissent des difficultés qui menacent directement ou indirectement la sécurité de l'emploi ou l'existence de l'entreprise.

2. Champ d'application

Le champ d'application doit être délimité de manière à maintenir une relation appropriée entre les dépenses et travaux d'administration, d'une part, et l'efficacité des réserves de crise, de l'autre. La procédure esquissée devrait permettre de remplir cette condition sans difficulté.

a) Statut juridique des entreprises

Il serait certainement indiqué de n'imposer la formation de réserves de crise qu'aux *personnes morales*. Contrairement aux autres formes d'entreprises, dont les réserves sont partie intégrante de la fortune privée, les personnes morales ont ainsi la possibilité de transférer irrévocablement des fonds hors de l'entreprise. Les entreprises sans personnalité juridique devraient cependant aussi pouvoir constituer volontairement des réserves de crise assorties des mêmes avantages fiscaux.

b) Critères de grandeur

L'obligation doit être limitée aux moyennes et assez grandes entreprises (personnes morales), occupant par exemple *100 personnes ou davantage*, car les petites entreprises ne disposent parfois que de faibles marges financières;

— le marché du travail est mieux en mesure d'absorber la main-d'œuvre excédentaire des petites affaires que celle des grandes entreprises; en outre, un assujettissement des petites entreprises ne répondrait pas aux exigences de l'efficacité;

— administrativement, il ne serait pas possible d'assujettir à l'obligation l'ensemble ou la plus grande partie des quelque 200 000 entreprises recensées.

Compte tenu de ce qui précède, 3 000 entreprises environ, qui coiffent près de la moitié des personnes occupées, seraient soumises à l'obligation.

c) Le critère de la branche

La constitution de réserves paraît problématique dans certains secteurs des services. Les entreprises dont l'activité est exclusivement administrative ont de la peine, en règle générale, à surmonter les difficultés dans le domaine de l'emploi par le biais de mesures propres à créer des possibilités de travail d'une utilité certaine.

Il convient par conséquent d'examiner si les entreprises qui ne sont pas transformatrices au sens large du terme et dont les activités sont avant tout *administratives*, ne devraient pas être exemptées de l'obligation, par exemple les banques et les compagnies d'assurances que la loi contraint de toute façon à maintenir un certain rapport entre leurs moyens propres et leurs engagements.

II. La constitution de réserves de crise

1. Les critères matériels

Les réserves de crise sont alimentées par les bénéfices. En se fondant sur l'article 671 CO, deuxième alinéa, chiffre 3, pour les sociétés anonymes et sur les prescriptions applicables aux autres personnes morales, on prévoit que

le bénéfice net, après déduction des versements aux réserves légales I et II (CO 671, alinéas 1 et 2) et d'un dividende de 5%

serait déterminant pour la constitution de réserves de crise, et cela pour les raisons suivantes:

- à la différence du bénéfice net imposable, il est déterminé chaque année;
- il est effectivement disponible;
- il laisse aux entreprises une marge pour assortir le capital d'un intérêt minimal et pour alimenter les réserves légales prescrites (CO 671, alinéas 1 et 2);
- on évite ainsi que le bilan public ne contienne plus d'informations (par exemple sur le rendement effectif) que l'entreprise ne souhaite en donner.

2. Limitation des versements et total des réserves

a) Montant minimal des réserves de crise obligatoires

10% du bénéfice net enregistré après déduction des versements aux réserves légales et d'un dividende de 5% pourraient, par exemple, être affectés à la constitution de réserves de crise. Ce taux — qui peut sembler élevé à première vue — apparaît justifié, les réserves de crise ne devant être prélevées que sur une *partie du bénéfice net* (en particulier après la prise en compte de tous les amortissements).

Pour simplifier les opérations administratives, on pourrait disposer que le virement annuel aux réserves de crise devrait, par exemple, être de 5000 francs au moins. Cela signifierait qu'un bénéfice net au sens du chiffre II,1 de moins de 50 000 francs n'entraînerait pas la constitution obligatoire de réserves de crise.

b) Montant maximal des versements annuels

Les versements annuels aux réserves de crise ne devraient pas dépasser un certain montant, correspondant par exemple à 20% du bénéfice net attesté, afin d'éviter sur-

tout que les recettes fiscales cantonales diminuent de manière trop sensible.

c) Montant maximal de la réserve de crise globale

Les entreprises tenues de constituer des réserves ne devraient pas être contraintes de le faire à l'infini. Dès que la réserve globale dépasse une certaine proportion (par exemple 30% de la somme annuelle globale des salaires), l'entreprise cesse d'être contrainte de l'alimenter. Elle peut cependant poursuivre facultativement l'accumulation jusqu'à concurrence d'une limite maximale, par exemple 50% de la somme annuelle des salaires².

3. Contrôle de l'accumulation des réserves de crise

Ce contrôle incomberait probablement aux organes de contrôle statutaires de l'entreprise, conformément aux articles 727 ss. du CO. Le contrôle serait donc exercé automatiquement par un organe neutre, sans entraîner des dépenses notables.

4. La constitution facultative de réserves de crise

Des réserves de crise doivent pouvoir être constituées de plein gré:

- a) Par des entreprises qui n'y sont pas obligées. Les normes en vigueur leur seraient applicables. Par exemple, elles ne pourraient constituer des réserves inférieures à 5000 francs. L'alimentation annuelle des réserves resterait limitée à 20% du bénéfice net annuel attesté. Le montant maximal de la réserve globale serait également limité.
- b) Par des entreprises qui, après avoir été assujetties à l'obligation de constituer des réserves, en ont été libérées après avoir atteint le plafond légal.
- c) Par des entreprises disposées à aller au-delà de l'alimentation annuelle minimale prescrite par la loi.

A la condition d'être alimentées et placées réglementairement, les réserves constituées facultativement devraient bénéficier des mêmes avantages fiscaux que les réserves constituées obligatoirement (cf. chiffre III); elles seraient soumises aux mêmes conditions en ce qui concerne leur libération (cf. IV, 2).

III. Privilèges fiscaux

1. Aménagement et ampleur

Aujourd'hui, les réserves de crise sont assujetties à l'impôt; quand elles sont utilisées conformément à leur objet, l'impôt pour la défense nationale et, dans la plupart des cantons et des communes, les impôts cantonaux et communaux sont ristournés.

Dans le cadre d'une nouvelle réglementation, on pourrait concevoir des réserves qui seraient assimilées à des réserves de l'entreprise à la condition qu'elles soient constituées et placées de manière conforme aux prescriptions; elles seraient ainsi pratiquement *exonérées de l'impôt pour la défense nationale*.

Lors de l'appréciation de cette solution, facile à appliquer sur le plan administratif, il ne faudra pas négliger le fait qu'un avantage de la réglementation actuelle tomberait, à savoir l'attrait non négligeable que représente la dissolution des réserves en période de récession.

Au titre de l'impôt fédéral direct, les réserves de crise seraient ainsi considérées comme des réserves exonérées de l'impôt. Une réglementation analogue devrait être mise au point, avec les cantons, pour les impôts cantonaux et communaux. La collaboration qui s'est déjà établie avec eux dans le cadre de la pratique actuelle permet de penser que les résistances ne devraient pas être trop grandes.

2. Conditions requises pour que les réserves de crise soient exonérées d'impôt

Constitution de réserves de crise

La constitution réglementaire de réserves de crise devrait être la condition première de l'exonération fiscale. Les réserves et les placements dont elles font l'objet devraient figurer au bilan.

Dissolution des réserves de crise

Ainsi qu'il ressort de l'article constitutionnel, les réserves de crise peuvent être utilisées librement dans le cadre des objectifs fixés par la loi. L'entreprise doit administrer la preuve qu'elle a rempli les conditions requises (décompte).

3. Conséquences d'une non-administration de la preuve

Si l'entreprise n'administre pas intégralement la preuve que les réserves ont été dûment affectées aux objectifs fixés par la loi, les montants qu'elle aura consacrés à d'autres objectifs ne pourraient pas être considérés comme des réserves exonérées de l'impôt. Ils seraient assimilés à un rendement et imposés à ce titre.

IV. Le placement et la dissolution des réserves de crise

Il va sans dire que ces réserves, conformément à leur objet, doivent être disponibles en cas de besoin. Elles doivent donc avoir pour contre partie des actifs rapidement réalisables.

1. Nature des placements

En principe, deux possibilités sont ouvertes:

- placement, comme à présent, en bons de dépôt de la Confédération assortis d'un intérêt fixe;
- transferts des montants affectés à ces réserves à un compte bloqué ouvert à la Banque Nationale.

Dans les deux cas, les montants ainsi stérilisés doivent bénéficier d'un *intérêt*, équivalant par exemple au taux d'escompte. Pour la seconde variante, les intérêts pourraient être affectés à l'alimentation de la réserve; ils seraient alors exonérés de l'impôt conformément au chapitre III, 2.

L'expérience a montré que nombre d'entreprises ont de la peine, en cas de besoin, à réunir la part des réserves de crise qui n'a pas été placée. Il faudra veiller désormais à ce que l'ensemble des réserves de crise fasse l'objet de placements facilement réalisables.

2. Libération des réserves de crise

a) Moment et modalités

Du fait que l'efficacité conjoncturelle de cet instrument doit être garantie, les réserves de crise ne peuvent être libérées qu'avec l'autorisation de l'autorité compé-

tente. Celle-ci doit être donnée compte tenu de la situation de l'entreprise qui la demande.

Au regard de la réglementation actuelle, de notables *assouplissements* sont prévus:

- désormais, les réserves pourront être libérées non seulement en «période de chômage»³, mais encore *préventivement*, pour écarter un chômage menaçant, pour stimuler l'innovation et la diversification et pour combattre des difficultés d'ordre structurel propres à l'entreprise;
- la réglementation qui régit la libération sera également *assouplie sur le plan administratif* (actuellement, seul le Conseil fédéral a la compétence de libérer des réserves); les libérations par branches ou par entreprises doivent pouvoir être décrétées plus rapidement.
- le *régime des libérations individuelles* sera tout particulièrement assoupli. L'importance d'une entreprise pour l'économie régionale ou nationale ne sera plus le seul critère, mais sa situation financière en général sera également déterminante. Si l'entreprise a effectivement besoin de ses réserves de crise pour des mesures conformes au chapitre IV, 2, b, elle doit pouvoir en disposer.

b) Possibilités d'utilisation

Les possibilités actuellement ouvertes seront *élargies*. Les entreprises devront pouvoir affecter les réserves de crise aux fins suivantes:

- financement de constructions;
- achat de biens d'équipement fabriqués en Suisse;
- achat de biens d'équipement de provenance étrangère dans la mesure où ils sont destinés à compléter des équipements suisses ou à créer des possibilités de travail et ne peuvent pas être remplacés par des produits suisses;
- fabrication par l'entreprise de machines, appareils et autres moyens de production;
- recherche et développement, diversification et innovation;
- création de nouveaux prototypes;
- développement de l'exportation, en particulier prospection de nouveaux marchés, amélioration de l'appareil d'exportation et de la publicité y afférente;
- couverture des frais des opérations de garantie des cours, en particulier garantie des risques à l'exportation et autres mesures analogues visant à réduire les risques;
- mesures propres à protéger l'environnement;
- production pour les stocks et couverture des frais d'entreposage y afférents;
- transformation ou révision de machines, appareils et installations techniques par le personnel de l'entreprise;
- recyclage d'ouvriers et d'employés et autres mesures visant à maintenir l'emploi;
- lors de cas particuliers, d'autres mesures visant à procurer du travail peuvent être prises en accord avec l'autorité compétente.

Les entreprises disposeront par conséquent d'un large éventail de mesures propres à créer des possibilités de travail et à couvrir tous leurs besoins importants dans le cadre des domaines admis. Il va de soi que le choix de mesures concrètes sera l'affaire de l'entreprise, car

elle seule est à même de déterminer l'usage optimal de ses réserves de crise.

c) *Dissolution anticipée de réserves de crise*

L'obligation qui est faite de placer toutes les réserves de crise de manière qu'elles soient facilement réalisables ne signifie pas que ces réserves seront stérilisées dans leur ensemble jusqu'au moment où leur utilisation s'impose.

On peut concevoir que l'entreprise pourrait par exemple disposer sans autorisation du cinquième de ses réserves après huit ans à condition que le montant global maximal (cf. II, 2, c) soit dépassé. La part des réserves qui serait ainsi rappelée de façon anticipée devrait toutefois être assimilée à un rendement et imposée de manière appropriée.

Les réserves constituées de plein gré peuvent être dissoutes en tout temps; toutefois, si les conditions

énumérées sous chiffre III, 2 ne sont pas remplies, les montants libérés sont considérés comme un rendement et imposés à ce titre.

En résumé, on peut constater que les réserves de crise obligatoires, telles qu'elles viennent d'être esquissées, constitueraient un instrument efficace et différencié qui renforcerait les mesures de politique conjoncturelle. Les entreprises auraient ainsi la possibilité de contribuer de manière déterminante à la stabilisation conjoncturelle et de développer leur coresponsabilité économique sans abandonner pour autant leur liberté de décision interne.

¹ Cf. *Bulletin d'information du délégué aux questions conjoncturelles*, cahier N° 3, novembre 1976, p. 88 et ss.

² Cf. loi fédérale du 3 octobre 1951 sur la constitution de réserves de crise par l'économie privée, art. 3.

³ Loi fédérale du 3 octobre 1951, article premier.