

Feuille Fédérale

Berne, le 12 février 1973 125^e année Volume I

N^o 6

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 68 francs par an: 38 francs pour six mois: étranger: 82 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

11543

Message
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
concernant la revision des articles 31^{quinquies}
et 32, 1^{er} alinéa, de la constitution
(Politique conjoncturelle)

(Du 10 janvier 1973)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, avec le présent message, un projet d'arrêté fédéral modifiant les articles 31^{quinquies} et 32, 1^{er} alinéa, de la constitution.

1 Aperçu général

L'actuel article 31^{quinquies} de la constitution donne mandat à la Confédération de prévenir des crises économiques et le chômage. En cas de surexpansion économique, alors qu'il s'agit d'assurer la stabilité intérieure des prix, les bases juridiques sont insuffisantes au plus haut point. A la lumière des expériences faites durant la période d'après-guerre et de la récente évolution, comme aussi à la suite d'interventions parlementaires, nous estimons qu'il est indispensable qu'un article conjoncturel élargi autorise la Confédération à prendre des mesures tendant à prévenir et à combattre tout à la fois le chômage et le renchérissement.

Le présent message commence par donner une brève vue d'ensemble sur la genèse du nouvel article 31^{quinquies}. Tirant les enseignements des fâcheuses expériences enregistrées au cours des deux phases de surexpansion de l'après-guerre, nous exposons et motivons ensuite la nécessité de parfaire l'assise constitutionnelle. Puis nous commentons, dans une optique scientifique et sous l'angle de la pratique, les exigences d'une politique conjoncturelle efficace tenant compte des impératifs de la croissance. Le chapitre suivant analyse les résultats de la procédure de consultation. La dernière partie, la plus importante, est consacrée au commentaire des six alinéas du nouvel article 31^{quinquies} et à la modification proposée de l'article 32, 1^{er} alinéa.

2 Introduction

Contrairement à toute attente, l'après-guerre nous a valu une croissance économique et une amélioration du bien-être sans précédent. Bien que les capacités de production aient été mises presque intégralement à contribution et que les progrès de la productivité aient été constants, l'offre de marchandises et de services a été de moins en moins capable de suivre le rythme de progression de la demande. On a assisté à la formation, par à-coups, d'un excès de la demande qui a stimulé l'inflation dans une mesure que l'on n'aurait guère crue possible. Le plus souvent fondées sur le droit d'exception (art. 89^{bis}, 3^e al., cst.), les mesures prises par les autorités fédérales pour lutter contre le renchérissement ont été de moins en moins couronnées de succès. Les expériences ont démontré à plusieurs reprises et toujours plus nettement que les pouvoirs et les moyens d'action dont dispose la Confédération ne suffisent pas pour maîtriser les facteurs d'impulsion d'origine interne et externe et pour protéger la société et notre système économique contre les effets néfastes et dissolvants de l'inflation.

Telle est aussi la réalité dont s'inspire une motion que le conseiller national Heil a déposée le 5 octobre 1966. Le Conseil national l'a transmise le 16 mars 1967 au Conseil fédéral sous forme de postulat dont voici la teneur :

Les articles économiques de la constitution sont nés principalement du désir d'empêcher des crises, de consolider les structures économiques et d'encourager l'entente sur le plan social. Les problèmes qu'ont posés depuis lors la haute conjoncture et la «surchauffe» n'ont pas été prévus. C'est pourquoi, aujourd'hui encore, la Confédération manque d'une compétence générale lui permettant de prendre des mesures de politique conjoncturelle. Une définition constitutionnelle précise des objectifs à atteindre par de telles mesures fait également défaut. A la longue, cette situation présente des inconvénients d'ordre pratique, politique et juridique.

Le Conseil fédéral est invité, en conséquence, à soumettre aux conseils législatifs un rapport concernant un projet d'article constitutionnel qui crée les bases des mesures à prendre dans la domaine conjoncturel et dans celui de la croissance économique.»

Dans les déclarations qu'il a faites à ce propos, le chef du Département fédéral de l'économie publique a souligné la nécessité d'étendre la base constitutionnelle de la politique conjoncturelle. Il a confirmé qu'il était extrêmement difficile, en l'absence d'un mandat constitutionnel clair et formel, de tempérer la surchauffe et de faire face au renchérissement.

Après un premier examen des problèmes économiques et juridiques que soulevait le postulat Heil, le Département fédéral de l'économie publique a chargé la Commission de recherches économiques de définir, dans une optique scientifique, les objectifs et instruments possibles et souhaitables d'une politique conjoncturelle qui réponde aux exigences de la croissance et de soumettre des propositions sur l'extension du fondement constitutionnel y relatif. Comme la commission ne disposait pas d'organe scientifique en propre, elle confia les travaux scientifiques préliminaires à la Section d'études conjoncturelles de l'Institut de recherches économiques à l'Ecole polytechnique fédérale, institut dirigé par le président de la commission.

La tâche assignée à la commission s'est révélée particulièrement ardue. Elle impliquait en effet des études de caractère interdisciplinaire dont l'exécution fut notablement retardée par le manque de personnel, par des difficultés d'ordre théorique et méthodologique et par l'insuffisance de données statistiques. Sur bien des points, il fallut encore procéder à des recherches de nature fondamentale. Aussi la commission n'a-t-elle pu présenter son rapport au Département fédéral de l'économie publique qu'en automne 1971. Ce rapport comprend un exposé détaillé et substantiel sur les résultats des investigations et les propositions qui en découlent, ainsi qu'une documentation scientifique et statistique très volumineuse.

Soucieux de gagner du temps, le Département fédéral de l'économie publique a constitué, au printemps 1971 déjà, un groupe d'experts appelé à préparer une disposition constitutionnelle adéquate sur laquelle reposeraient les objectifs et instruments souhaitables – aux yeux de la Commission de recherches économiques – d'une politique conjoncturelle répondant aux impératifs de la croissance, et à soumettre un projet d'article constitutionnel correspondant. Le collège d'experts, placé sous la présidence du délégué aux questions conjoncturelles, se composait, indépendamment des représentants des services fédéraux intéressés, des professeurs Gygi (Berne), Junod (Genève) et Nef (Zurich) en tant que spécialistes du droit public, ainsi que des professeurs Keller (Saint-Gall) et Würgler (Zurich) en leur qualité de représentants de la Commission de recherches économiques.

Déjà lors de la session d'été 1971, le chef du Département fédéral de l'économie publique a présenté et commenté, devant le Conseil national, en réponse à diverses interventions parlementaires, un premier projet de nouvel article 31 ^{quinquies} de la constitution élaboré par le groupe d'experts. Les réactions du Parlement et du public, comme, ultérieurement, les résultats de la procédure de consultation ont nettement démontré que le développement des moyens d'action de la politique conjoncturelle est généralement tenu pour nécessaire, voire urgent.

3 Bases juridiques et expériences sur le plan de la politique conjoncturelle

31 Bases juridiques de la politique conjoncturelle

Nous esquissons ci-après les pouvoirs constitutionnels et légaux déterminants en matière de politique conjoncturelle et démontrons combien ils sont insuffisants pour atteindre les objectifs visés.

311 Prévention des crises et création de possibilités de travail

Remontant à 1947, l'actuel article 31 ^{quinquies} de la constitution 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». Tel qu'il est circonscrit, ce pouvoir est visiblement marqué par les expériences faites durant la crise économique mondiale et par la crainte d'une déflation attendue au lendemain de la guerre. D'autre part, il est unilatéral en ce sens qu'il ne se rapporte qu'au plein emploi. Quant à savoir dans quelle mesure le législateur envisageait néanmoins une politique conjoncturelle anticyclique généralisée et si, à ses yeux, la notion de «prévention des crises» recouvrait également la possibilité de tempérer la surchauffe, c'est là une question qui a toujours été controversée. Quoi qu'il en soit, une interprétation qui eût permis d'agir contre l'une et l'autre forme de déséquilibre n'a jamais pu s'imposer jusqu'à présent lors des contestations quant à la constitutionnalité de mesures propres à modérer la surchauffe et à combattre le renchérissement.

Par opposition au caractère unilatéral de l'objectif visé par la disposition constitutionnelle, la loi fédérale du 30 septembre 1954 sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail (RO 1954 1332) a institué des moyens d'action qui peuvent être utilisés aussi bien pour tempérer la conjoncture que pour stimuler l'économie. Ainsi, la Confédération est notamment tenue de différer si possible, en période de prospérité, la réalisation de ses propres travaux et commandes et de ceux qu'elle subventionne pour en accélérer ou en avancer l'exécution lorsque le chômage menace d'apparaître ou sévit déjà. Cette conception, qui repose sur l'idée que la situation économique évolue par cycles réguliers, a permis temporairement d'atténuer quelque peu les fluctuations conjoncturelles dans l'un et l'autre sens. Mais elle a provoqué des retards dans le secteur des investissements dès le début des années soixante, alors que l'on notait un essor constant, parfois même impétueux, de l'économie privée. Des travaux publics qui avaient été ajournés ont dû être exécutés à l'époque même où les tensions étaient les plus virulentes. Aussi la courbe unilatéralement ascendante de la conjoncture et les exigences de la croissance ont-elles neutralisé la politique anticyclique de la Confédération en matière de dépenses, appelée à régulariser les fluctuations conjoncturelles.

Telle qu'elle est entérinée par la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur la constitution de réserves de crise par l'économie privée (RO 1952 13), la possibilité d'exercer une influence anticyclique sur les investissements privés s'est révélée plus problématique encore. Sous l'effet d'abondantes liquidités, la formation de réserves a été réjouissante au début. Elle s'est toutefois rapidement infléchie au fur et à mesure que s'accroissaient les tensions conjoncturelles; les dissolutions de réserves l'ont même emporté en période de surchauffe aiguë et de rarefaction des liquidités. On considère comme toujours moins probables l'éventualité d'une sérieuse récession généralisée et, partant, la perspective de pouvoir utiliser les réserves tout en bénéficiant des bonifications fiscales. Il est d'autre part très incertain que la libération des réserves et la rétrocession des impôts y afférents soient capables, à elles seules, de stimuler la pension à investir en cas de crise de grande ampleur.

Il convient enfin de mentionner encore l'assurance-chômage qui a pour but non seulement d'atténuer les rigueurs sociales d'une crise, mais aussi d'intensifier la demande de consommation. Cet instrument n'est pas non plus très efficace; au cours de ces dernières années, seule une moyenne d'un cinquième à peine des personnes occupées étaient astreintes à cotiser et assurées. Cela est dû au fait que l'on tient une crise pour invraisemblable et que l'assurance obligatoire n'a pas été introduite par tous les cantons ou n'est pas réglementée de manière uniforme. Ordinairement, seules sont en outre assujetties à l'obligation de s'assurer les personnes dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond. Il est encore trop tôt pour apprécier si les récents efforts entrepris aux fins de synchroniser l'assurance-chômage et de l'étendre à un plus grand nombre d'assurés aboutiront à des résultats propres à accroître notablement le potentiel de la demande de consommation.

312 Politique monétaire et politique en matière de crédit

Les fluctuations conjoncturelles à court terme sont dues le plus souvent aux changements que subissent les perspectives des agents économiques ainsi qu'à des variations de la masse monétaire. C'est pourquoi les mesures monétaires revêtent une grande importance du point de vue de la politique de stabilisation. Cette prise de conscience, qui s'est rapidement accentuée durant la période d'après-guerre, s'est traduite en 1951 par une révision de l'article 39 de la constitution et, en 1953, par une modification correspondante de la loi fédérale sur la Banque nationale. Celle-ci s'est vu confier trois tâches principales: régulariser le marché de l'argent, faciliter les opérations de paiement et – ce qui mérite particulièrement d'être retenu en l'occurrence – pratiquer une politique de crédit et une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays.

En dépit de la très grande portée de ce mandat constitutionnel, les moyens légaux accordés à la banque d'émission n'ont été que faiblement renforcés. Ils restent limités aux domaines de l'escompte et des prêts sur nantissement, de même que – dans des proportions très restreintes – à la politique d'«open market». A cela s'ajoutent les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (RS 10 325) en ce qui concerne l'exportation de capitaux et l'influence à exercer sur le taux de l'intérêt des obligations de caisse.

Les expériences ont démontré à plusieurs reprises qu'une base légale aussi étroite ne permettait pas d'agir, de manière conforme aux impératifs de la politique conjoncturelle, sur le volume de l'argent et du crédit de notre pays. C'est pourquoi on en a toujours été réduit à conclure des accords librement négociés avec les banques. Si l'on se trouve en présence de légers et brefs déséquilibres, de tels arrangements peuvent rendre de très précieux services et favoriser la collaboration entre l'institut d'émission et les banques. En cas de déséquilibres profonds et de longue durée, en revanche, ils ne parviennent pas à faire face aux mécanismes du marché et à se substituer au manque de moyens

d'action légaux. Ils ne peuvent surtout pas être mis en œuvre à court terme et à l'improviste. Comme il est chaque fois indispensable d'obtenir l'approbation d'un nombre aussi élevé que possible d'établissements bancaires, les restrictions convenues ne vont généralement pas aussi loin que le commanderait la stabilité recherchée.

Dès la première moitié des années soixante, il est apparu que les moyens d'intervention de la banque d'émission étaient absolument insuffisants. Aussi a-t-il fallu recourir en 1964 à un arrêté fédéral urgent dérogeant à la constitution. Tirant les enseignements de cette procédure d'exception, nous avons soumis au Parlement, en 1968, un projet de révision de la loi fédérale sur la Banque nationale; il étendait les possibilités qu'offre la politique d'«open market» et, innovant, autorisait la Banque nationale à instaurer des avoirs minimaux, à limiter l'expansion du crédit et à contrôler les émissions publiques. Mais, considérant l'opposition qui se manifestait notamment dans des milieux bancaires et la constitutionnalité controversée du projet, la commission du Conseil national chargée de l'examiner décida de surseoir à ses délibérations et d'inciter le Conseil fédéral et la banque d'émission à recourir si possible à des conventions librement négociées.

Aux fins d'éviter une réglementation légale, les banques acceptèrent de coopérer bénévolement avec la Banque nationale. C'est ainsi que fut signé, le 1^{er} septembre 1969, un accord-cadre qui reprenait du projet de loi différé les principaux éléments nouveaux se rapportant à l'élargissement des moyens d'action de la banque d'émission. C'est sur cette base que furent conclues depuis lors diverses conventions, en particulier des conventions concernant la limitation de l'expansion du crédit et la perception d'avoirs minimums.

Nous commenterons sous chiffres 314 et 323 la révision de la loi sur la monnaie, importante surtout sous l'angle de la politique en matière de cours du change, ainsi que les actes juridiques visant à écarter l'afflux indésirable de fonds étrangers.

313 Politique financière

L'article 42^{bis} de la constitution oblige la Confédération à amortir le découvert de son bilan, c'est-à-dire la dette fédérale, en tenant compte de la situation économique. En vertu de cette disposition, il y a lieu de s'efforcer, en période de surexpansion, de réaliser des excédents de recettes. En cas de récession, les réserves constituées devraient être affectées à l'intensification de la demande, quitte à ce qu'on s'accommode, au besoin, d'un nouvel endettement.

Instituée en 1958, cette prescription constitutionnelle, qui vise à influencer la conjoncture de manière anticyclique, s'est révélée peu efficace dans la pratique. Elle a pour objectif principal le résultat «pour balance» du compte financier et néglige l'expansion de la demande résultant de budgets croissants et dont la structure se modifie. Au fil des années, il est aussi devenu toujours plus difficile, en période de tension conjoncturelle, d'obtenir des excédents de recet-

tes et de les stériliser. Il n'était plus possible de différer constamment l'exécution de projets qui avait été ajournée au début des années cinquante; il a fallu passer à la réalisation de nouvelles tâches importantes sans que les recettes aient toujours pu être adaptées à temps aux nécessités. Lorsqu'on a réussi à enregistrer des excédents de recettes, ils ont été contrebalancés la plupart du temps par des diminutions d'impôts.

Alors que, précédemment, les considérations de pure technique budgétaire prédominaient en matière de politique financière, la nouvelle loi du 18 décembre 1968 sur les finances de la Confédération (RO 1969 299, RS 611.0) a mis davantage l'accent sur les exigences conjoncturelles. Jusqu'alors contenus dans divers règlements et ordonnances, les principes applicables à la gestion financière sont maintenant l'objet d'une réglementation légale uniforme. On attribue une grande importance non seulement aux principes budgétaires traditionnels, mais aussi à ceux de la légalité et de l'emploi ménager des fonds, de même – ce qui nous intéresse plus particulièrement – qu'à l'obligation de se comporter conformément aux exigences conjoncturelles.

Lors de l'établissement du budget, qui a une très grande portée du point de vue de la politique conjoncturelle, le Conseil fédéral et le Parlement ne disposent que d'une marge de manœuvre relativement étroite parce que d'importantes dépenses sont imposées par des tâches légalement fixées et par les impératifs de l'heure. C'est pourquoi il est nécessaire de discerner et de déterminer à temps les dépenses que nous réserve l'avenir, de façon qu'elles puissent être échelonnées et financées le plus judicieusement possible selon les impératifs de la croissance et de la conjoncture. C'est à cette fin que sert la planification financière pluriannuelle, inscrite et institutionnalisée dans la loi sur les finances de la Confédération. En raison des multiples interdépendances entre les tâches et les finances des diverses collectivités publiques, le soin d'assurer la coordination dans le domaine de la planification financière est confié à la Confédération. Elle peut subordonner l'octroi de subventions pour le développement de l'infrastructure à la présentation de plans d'aménagement et financiers pluriannuels. En revanche, la Confédération n'a toujours pas la possibilité d'influencer directement les finances cantonales et communales, ni de garantir que la gestion des finances publiques dans leur ensemble obéit aux nécessités conjoncturelles.

Les dépenses publiques sont très largement conditionnées par la croissance générale de l'économie et le progrès social. C'est pourquoi, au chapitre des dépenses, la marge de manœuvre permettant de tenir compte des exigences conjoncturelles est relativement étroite; à cet égard, l'aménagement des recettes offre des possibilités notablement plus étendues. Aussi cette constatation a-t-elle prévalu lors de la révision, en 1971, du régime des finances fédérales. Le nouvel article 41^{er} de la constitution donne une certaine flexibilité à la perception des impôts; cette flexibilité est cependant insuffisante en périodes de sérieux déséquilibres conjoncturels. Les taux maximums de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt fédéral direct peuvent être majorés de 10 pour cent au plus, les limites de la charge fiscale demeurant fixées dans la constitution. Il est possible

en outre de supprimer le rabais accordé sur l'impôt fédéral direct. Comme le compte financier de la Confédération continue à se dégrader, on envisage de faire pleinement usage de cette faculté dès 1974 (cf. message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 2 octobre 1972 concernant des mesures fiscales, FF 1972 II 1121). Toutefois, au regard de la demande globale, cette marge de flexibilité est restreinte.

Les possibilités qu'offre la politique budgétaire en cas de récession se présentent sous un jour sensiblement plus favorable. D'une part, les taux des impôts ne sont pas limités vers le bas, de sorte que le pouvoir d'achat des particuliers peut être augmenté à volonté par des diminutions d'impôts, de l'autre, l'accroissement des dépenses publiques permet de relancer efficacement l'économie.

314 Politique économique extérieure

Foncièrement libérales, notre politique économique et notre politique commerciale se traduisent par une renonciation marquée à des prescriptions juridiques qui entraveraient le trafic de marchandises avec l'étranger. Les articles 28 et 29 de la constitution donnent pourtant à la Confédération le droit de percevoir des droits d'entrée et de sortie et de prendre temporairement, dans des circonstances extraordinaires, des mesures particulières dérogeant aux principes ordinairement applicables à la perception de droits de douane. La Confédération peut donc recourir, au besoin, à de rigoureuses mesures de politique commerciale telles qu'interdictions et contingentements d'importation et d'exportation ainsi que restrictions en matière de paiements. Cependant, du point de vue juridique, ces normes ressortissant principalement à la politique commerciale ne peuvent pas être mises très aisément au service d'une politique conjoncturelle active.

En raison de l'imbrication extrêmement prononcée de notre économie dans l'économie mondiale, les bases juridiques sur lesquelles repose la politique en matière de cours du change acquièrent une bien plus grande importance sous l'angle de la politique conjoncturelle. C'est pourquoi l'ancienne loi sur la monnaie, dans laquelle était encore inscrit le système de l'étalon de numéraire-or, a été adaptée aux nécessités actuelles à la fin de 1970. Il est capital que la compétence de fixer la parité-or du franc, c'est-à-dire de le dévaluer ou de le réévaluer, ait été transférée du Parlement au Conseil fédéral. Une demi-année plus tard, la crise monétaire internationale nous a déjà contraints d'user de ce nouveau pouvoir et de réévaluer notre monnaie.

32 Expériences sur le plan de la politique conjoncturelle

A elles seules, la présentation et l'appréciation des bases juridiques régissant les divers secteurs d'intervention de la politique économique dans le domaine de la conjoncture ont fait apparaître que ces fondements sont absolument

insuffisants pour assurer une politique conjoncturelle efficace. Les différentes tentatives d'amélioration entreprises ces dernières années n'ont pas changé grand-chose à cette regrettable situation. L'évolution conjoncturelle et les effets des mesures arrêtées aux fins de la stabiliser en sont l'évidente démonstration.

321 L'évolution durant la période d'après-guerre

Au cours de la période d'après-guerre et, notamment, durant les années cinquante, l'évolution économique de notre pays a été caractérisée par une croissance persistante et assez équilibrée du point de vue conjoncturel. Il est vrai que celle-ci a été interrompue à diverses reprises par de courtes phases de détente et de consolidation; mais, dans l'ensemble, l'équilibre conjoncturel était réalisé en ce sens que le plein emploi n'a pas fléchi et que la stabilité des prix a été maintenue dans une large mesure. Entre 1945 et 1960, l'augmentation moyenne de l'indice des prix à la consommation a été à peine supérieure à 1 pour cent par an, ce qui paraît proprement idyllique à l'heure actuelle. Si le renchérissement a été contenu dans des limites relativement étroites, on le doit avant tout au fait que nous disposions à la fin de la guerre d'un appareil de production intact et que l'économie mondiale s'est développée à peu près au même rythme que notre capacité productive. La politique conjoncturelle avait la tâche facile puisqu'elle pouvait se borner pour l'essentiel à recommander une prudente retenue. Les vagues d'emballement conjoncturel et les poussées inflationnistes des années soixante ont cependant placé la politique conjoncturelle devant des problèmes nouveaux et extrêmement ardues.

322 La lutte contre le renchérissement durant les années soixante

Le rétablissement de la convertibilité des principales monnaies européennes et le démantèlement des barrières douanières ont donné, vers la fin des années cinquante, une forte impulsion au commerce mondial et accru rapidement la demande étrangère de produits suisses. Ces facteurs d'expansion n'ont pas tardé à se répercuter sur l'économie intérieure, aboutissant finalement à une surcharge de notre appareil de production déjà saturé. L'économie a tenté de relever le défi lancé par l'intensification de la demande en faisant davantage appel à la main-d'œuvre, aux capitaux et aux biens étrangers. L'afflux massif d'étrangers dans notre économie déjà suroccupée a évidemment permis d'augmenter sa capacité de production, mais il a vraisemblablement accru le volume des investissements requis par l'aménagement des postes de travail, ainsi que la demande de biens de consommation, de logements et d'équipements collectifs. Comme notre économie était de moins en moins capable de résister à cet assaut de la demande, elle a eu recours aux importations, ce qui a eu pour effet de les faire monter en flèche et d'accentuer le déficit de la balance des revenus.

Conséquence de ce déséquilibre croissant entre la demande globale et l'offre intérieure, les prix des terrains, de la construction et des biens d'investis-

sement, d'abord, les prix à la consommation, ensuite, se sont bientôt élevés de manière tout à fait insolite à l'époque. Pour la première fois depuis la seconde guerre mondiale, deux des objectifs du «triangle magique», soit l'équilibre économique extérieur et, surtout, la stabilité de la monnaie, ont été sérieusement mis en péril. Dès 1960, la Banque nationale a tenté, par le biais de conventions librement négociées avec les banques commerciales, de contenir la vigoureuse expansion du crédit. La Confédération s'est employée à réduire les dépenses et à enregistrer des excédents de recettes dans le compte financier. Mais, sous l'effet de la tension conjoncturelle grandissante, les contraintes de la réalité se sont révélées plus fortes que les bonnes intentions. A l'époque même où la surchauffe atteignait son point culminant, il a fallu développer l'infrastructure dont l'aménagement était loin d'aller de pair avec l'essor de l'économie privée, et les dépenses publiques se sont brusquement accrues. Il est apparu toujours plus nettement que les moyens d'intervention axés sur la prévention des crises et les appels à l'autodiscipline ne permettaient pas de combattre efficacement les débordements de la conjoncture et l'inflation.

Ces circonstances nous ont amenés à prendre des mesures extraordinaires. En 1963, des restrictions ont été apportées à l'admission de la main-d'œuvre étrangère. Quoique essentiellement motivée par des considérations relevant de la politique générale du pays, cette mesure a servi aussi à des fins de politique conjoncturelle en ce sens qu'elle a tempéré l'expansion de la demande de biens de consommation, de logements et d'équipements collectifs. L'endiguement de l'immigration de travailleurs étrangers a cependant eu aussi pour effet de ralentir l'extension de l'offre. Comme les tendances expansionnistes persistaient et que la pénurie de main-d'œuvre s'accroissait, le Conseil fédéral et le Parlement ont décidé, en 1964, d'édicter deux arrêtés fédéraux urgents afin de garantir une croissance économique sereine tout en assurant le plein emploi de la main-d'œuvre indigène, l'utilisation optimale de tous les moyens de production disponibles et la stabilité de notre monnaie. A l'aide de l'«arrêté sur le crédit» et de l'«arrêté sur la construction», acceptés par le peuple en 1965, on cherchait à réduire la demande excédentaire particulièrement prononcée sur le marché des investissements et de la construction et à freiner le renchérissement des investissements et des terrains.

Il s'agissait aussi de ramener la demande émanant des pouvoirs publics à un niveau tolérable du point de vue conjoncturel. Nous avons chargé le Département fédéral des finances et des douanes de réexaminer, en liaison avec les efforts destinés à comprimer les dépenses, la politique de subventions et de nous soumettre des propositions sur la diminution ou la suppression de subventions ne répondant pas à une impérieuse nécessité. Les propositions de réductions et leur réalisation se confinèrent pourtant dans d'étroites limites du fait que la plus grande partie des dépenses publiques sont dictées par des lois et d'urgents besoins et qu'il fallait satisfaire la demande d'investissements qui s'était accumulée au cours des années précédentes.

Comme la surchauffe s'était progressivement atténuée et qu'une détente était notamment intervenue sur le marché de la construction, nous avons abrogé l'arrêté sur la construction au printemps 1966 et l'arrêté sur le crédit en 1967. Au milieu des années soixante, le Département fédéral de l'économie publique a élaboré un programme complémentaire. Il visait à compléter les mesures urgentes, notamment en matière de politique monétaire et financière, ainsi qu'à créer les moyens juridiques de pratiquer une politique de croissance et une politique structurelle conformes aux impératifs conjoncturels. Pour des raisons politiques, il n'a toutefois pas été possible de le réaliser.

323 Récents efforts en vue de stabiliser la conjoncture

La période de détente conjoncturelle et de consolidation des années 1966 et 1967 fut suivie d'une nouvelle flambée dont la cause et les manifestations étaient analogues à celles du boom enregistré au début des années soixante. Une fois de plus, l'expansion et l'inflation à l'échelle mondiale provoquèrent un enflamment rapide et massif de la demande étrangère; le taux moyen d'accroissement des exportations passa de 7 pour cent en 1967 à plus de 14 pour cent en 1968 et à plus de 15 pour cent l'année suivante. Cet essor ne tarda pas à se répercuter sur les investissements; le volume des constructions projetées, qui était resté relativement stable pendant trois ans, augmenta de 13 pour cent en 1969.

Faute de compétences légales, la Banque nationale dut se résoudre, en se fondant sur un accord-cadre conclu avec l'Association suisse des banquiers, à négocier une convention relative à la limitation de l'accroissement du crédit; cet arrangement fut signé en été 1969. Dans un circulaire, nous adressâmes un appel aux cantons pour les inciter à adapter la gestion de leurs finances aux exigences de la conjoncture. Les différents départements fédéraux furent invités à n'augmenter leurs dépenses qu'à proportion de la croissance du produit national au plus. Etant donné que la surchauffe persistait et que la réévaluation décrétée en République fédérale d'Allemagne améliorerait encore notre capacité concurrentielle à l'égard de ce pays qui est notre principal partenaire commercial, nous nous sommes vus contraints de présenter, au début de 1970, un train de mesures visant à tempérer la demande dans les domaines des exportations, des investissements et de la consommation. Ce programme avait pour but d'instaurer une thérapeutique appliquée aux causes plutôt qu'aux symptômes et de répartir aussi équitablement que possible les sacrifices qu'implique une politique de modération.

L'élément principal de ce programme était un projet d'arrêté instituant, à titre temporaire, un dépôt à l'exportation. L'épongeage de liquidités qui en serait résulté aurait dû tempérer, dans l'industrie d'exportation, la demande d'investissements et de main-d'œuvre. Après avoir été d'abord renvoyé au Conseil fédéral, ledit projet fut adopté sous une forme atténuée par le Parlement en juin 1970. Mais comme, dans l'intervalle, la demande intérieure était devenue le principal facteur d'expansion, nous renonçâmes à percevoir le dépôt. En revanche, nous différâmes quelque peu l'exécution de projets fédéraux de cons-

truction qui n'étaient pas de première urgence. En outre, une partie des dépôts à vue confiés aux offices de chèques postaux furent gelés sur un compte spécial ouvert à la Banque nationale. De même, le bénéfice de frappe, que le remplacement des pièces d'argent par des pièces en cupro-nickel avait considérablement accru pendant un certain temps, fut stérilisé. Enfin, les augmentations d'effectifs du personnel fédéral qui avaient été autorisées par le budget furent réduites de moitié, tous les abaissements tarifaires décidés lors de la négociation Kennedy, mais non encore appliqués, mis en vigueur par anticipation, les taux de la garantie contre les risques à l'exportation réduits et les conditions régissant la vente à tempérament rendues plus rigoureuses.

Dans le dessin de drainer des liquidités, la Banque nationale se montra plus libérale à l'égard de l'émission d'emprunts étrangers en Suisse et quant à l'octroi à l'étranger de crédits bancaires soumis à sa ratification. En septembre 1969 déjà, le taux d'escompte et le taux des crédits sur nantissement avaient été portés respectivement à $3\frac{3}{4}$ et $4\frac{3}{4}$ pour cent.

Le resserrement de l'écart entre nos taux d'intérêt et ceux du marché de l'euro-dollar, l'afflux de capitaux qui en est résulté, la reprise de l'essor économique aux Etats-Unis et l'accélération de l'inflation à l'échelle mondiale ont contribué à ce que la détente conjoncturelle ne se soit manifestée que très lentement et très faiblement. Les prix à la consommation n'ont augmenté à une cadence plus rapide qu'avec le retard usuel d'un à deux ans; depuis le printemps 1971, le taux annuel de renchérissement, calculé mensuellement, oscille entre 6 et 7 pour cent.

Les légères tendances à la normalisation ont été brusquement interrompues par l'évolution de la situation monétaire. La crise monétaire internationale qui s'est rapidement aggravée nous a amenés, en mai 1971, à faire usage de la compétence – que nous venions d'obtenir – de modifier la parité du franc. La réévaluation de quelque 7 pour cent était principalement dirigée contre l'irruption excessive de capitaux en provenance de l'étranger. Toutefois, nous avons fait expressément remarquer dans notre rapport sur la modification de la parité du franc que celle-ci se justifiait aussi pour des raisons d'ordre conjoncturel. Pour avoir la certitude que les effets modérateurs attribués à la réévaluation se produiraient aussi sur le marché intérieur, nous l'avons complétée par des mesures d'appoint. Certaines d'entre elles visaient à freiner davantage encore les dépenses publiques; mais, à l'égard des cantons et des communes, elles se bornaient une fois de plus à des appels à la modération.

Les deux arrêtés fédéraux urgents, l'un autorisant la Banque nationale à faire des opérations à terme (RO 1971 960), l'autre concernant la stabilisation du marché de la construction (RO 1971 961), revêtent une plus grande importance. Le premier d'entre eux a pour but de faire refluer des capitaux vers l'étranger par le truchement d'opérations à terme de la Banque nationale sur le marché des devises. A la différence de celui de 1964, le nouvel arrêté sur la construction est conçu de manière sensiblement plus souple, et son exécution est plus uniforme. Il n'est applicable qu'aux régions où l'industrie de la construction

est mise à trop forte contribution; les démolitions y sont automatiquement interdites; la réalisation de projets de construction peut en outre y être assujettie à une interdiction temporaire de construire. Bien que divers pays aient réaligné leurs cours des changes au printemps 1971, une nouvelle crise monétaire, consécutive principalement au déficit persistant de la balance américaine des paiements, a éclaté en été de la même année. Le déferlement spéculatif de dollars, notamment en République fédérale d'Allemagne et en Suisse, a atteint des chiffres record. Aussi la Banque nationale a-t-elle été amenée à apporter à l'accord cadre conclu avec l'Association suisse des banquiers un additif obligeant les banques à constituer des réserves minimales non productives d'intérêt sur l'accroissement des engagements envers l'étranger et à ne bonifier aucun intérêt sur les avoirs à vue étrangers libellés en francs. Enfin, les Chambres fédérales ont adopté, le 8 octobre 1971, un arrêté fédéral urgent sur la sauvegarde de la monnaie (RO 1971 1446). Il nous autorise à prendre temporairement des mesures exceptionnelles et à conférer force obligatoire générale aux conventions passées entre la Banque nationale et une majorité de banques.

A la fin de 1971, le déficit croissant de la balance américaine des paiements et la suspension de la convertibilité du dollar ont incité les principaux pays industrialisés à engager des pourparlers, au sein du Groupe des Dix, sur un réajustement des parités. Ces négociations ont abouti, en fin d'année, à une dévaluation du dollar un peu inférieure à 8 pour cent et à un réalignement plus ou moins prononcé des cours des changes des autres pays. A l'égard de nos principaux partenaires commerciaux, les Etats-Unis mis à part, le franc suisse n'a subi qu'une légère réévaluation; il a même enregistré une faible dévaluation vis-à-vis du Japon.

Quelques semaines seulement après l'acceptation, lors de la votation populaire du 4 juin 1972, des arrêtés urgents sur la sauvegarde de la monnaie et sur la construction, une nouvelle dégradation de la situation monétaire internationale a exigé d'autres mesures propres à enrayer l'afflux indésirable de capitaux étrangers. On a d'abord décrété l'interdiction de placer des fonds étrangers dans des valeurs mobilières et des immeubles en Suisse et une ordonnance sur la rémunération des fonds étrangers; cette dernière prescrit le prélèvement d'une commission appelée «intérêt négatif». Peu après ont été édictées d'autres ordonnances ayant trait respectivement à l'obligation de solliciter une autorisation pour recueillir des fonds à l'étranger, à la constitution par les banques d'avoirs minimaux sur l'accroissement de leurs engagements envers des étrangers et à l'obligation faite aux banques de couvrir leurs engagements en monnaies étrangères par des avoirs en monnaies étrangères. La crainte qu'une surexpansion débridée n'intensifie les poussées inflationnistes déjà excessives nous a incités à proposer aux Chambres fédérales, par notre message du 4 décembre 1972, des mesures complémentaires visant à combattre la surchauffe économique. Celles-ci ont dû être décrétées une fois de plus sous la forme d'arrêtés fédéraux urgents conformément à l'article 89, 1^{er} et 3^e alinéas, de la constitution.

33 Conclusions

Les dispositions juridiques actuelles et les moyens d'action de la politique conjoncturelle auxquels elles servent de fondement remontent pour la plupart à une époque traumatisée par la crise et la crainte d'une nouvelle irruption du chômage. La constitution ne lui en donnant pas le mandat formel, la Confédération est très insuffisamment armée pour combattre la surexpansion et le renchérissement. De multiples expériences antérieures le confirment.

En période de forte surchauffe, des appels à l'autodiscipline ne permettent pas de tempérer sensiblement la demande. De même, des conventions librement négociées, devenues usuelles entre la banque d'émission et les établissements bancaires, ne sont le plus souvent que peu efficaces; les forces expansionnistes du marché finissent tout de même par s'imposer. On perd un temps précieux jusqu'à ce qu'on soit finalement contraint de recourir à des arrêtés fédéraux urgents dérogeant à la constitution. Bien que leurs effets soient plus marqués, ils n'en présentent pas moins de sérieux inconvénients. C'est ainsi qu'ils ne peuvent être édictés qu'en cas d'impérieuse nécessité, c'est-à-dire lorsque la surexpansion et le renchérissement ont déjà atteint un stade relativement avancé. Ils ne se prêtent donc guère à combattre les causes de l'inflation et doivent souvent s'en prendre aux symptômes et aux manifestations du mal. Vu que leur mise en application coïncide avec la période où la surexpansion en est à son apogée, il est nécessaire d'agir d'autant plus rigoureusement sur le cours de l'économie. Sans doute, une politique conjoncturelle fondée régulièrement sur des arrêtés urgents d'exception est aussi problématique du point de vue du droit constitutionnel.

Le fait que l'on discute et se dispute longuement, à la veille d'un boom, sur la question de savoir si l'on se trouve effectivement en présence d'une sur-expansion naissante et d'un renchérissement imminent corrobore l'insuffisance de données statistiques pour l'établissement d'un diagnostic tant soit peu sûr de la conjoncture et de prévisions sur son évolution. Les règles de droit actuelles empêchent aussi dans une large mesure d'astreindre les pouvoirs publics à gérer leurs finances conformément aux impératifs de la conjoncture. En période d'intensification de la surchauffe, ce sont surtout les cantons et les communes qui accusent un endettement croissant que l'état des finances fédérales ne parvient pas à compenser. La Confédération a elle-même de la peine à adapter l'aménagement de ses finances aux exigences conjoncturelles.

Il ne faut enfin pas perdre de vue que les liens extraordinairement étroits qui nous unissent à l'économie mondiale font obstacle à une politique autonome de stabilisation. C'est pourquoi il importe d'en améliorer les fondements juridiques et de poursuivre inlassablement les efforts visant à assurer une meilleure collaboration internationale en matière de politique monétaire et de politique conjoncturelle. Mais les résultats des tentatives déjà faites dans ce sens ne sont pas précisément encourageants. Espérons que les récentes décisions prises par diverses organisations internationales se révéleront plus concluantes.

4 Raisons justifiant une politique de stabilisation plus efficace

On prétend fréquemment que la crainte de l'inflation est exagérée, que la lutte contre la hausse des coûts et des prix est de toute façon peu prometteuse et qu'en dépit de la dépréciation de la monnaie, la situation de chacun s'améliore d'année en année. A vrai dire, on ne saurait contester que, grâce à la compensation du renchérissement devenue usuelle et à la participation de tous aux fruits de la productivité, les revenus des employeurs et des salariés en activité n'ont cessé de s'accroître depuis la fin de la guerre, non seulement en termes nominaux mais aussi en termes réels. Il serait cependant erroné d'en conclure que les efforts tendant à assurer la stabilité monétaire sont superflus. Malgré l'élévation constante du bien-être, les augmentations alternatives des prix, des salaires et des coûts ont suscité dans de larges couches de la population, depuis l'accélération du processus inflationniste au début des années soixante, un malaise manifeste qui est allé en s'amplifiant. La montée en flèche des valeurs nominales, l'allure précipitée des adaptations de salaires et l'appréhension permanente de tirer la courte paille font qu'un nombre toujours croissant de citoyens ne se réjouissent plus du relèvement de leur niveau de vie. De nombreuses personnes, celles d'un certain âge notamment, ont en quelque sorte le sentiment de devenir plus pauvres. Ce qui a été acquis au prix d'un travail intense semble s'évaporer.

41 Considérations touchant le respect du droit et la sauvegarde des principes régulateurs de notre économie

La législation et la jurisprudence des pays occidentaux garantissent le droit à la propriété privée, gage de la liberté individuelle et d'un régime économique libéral axé sur la concurrence. Si l'inflation ne porte pas directement atteinte à ce droit, elle le vide d'une partie de sa substance; elle crée de véritables inégalités de droit. C'est ainsi que les détenteurs d'avoirs à intérêt fixe subissent une dégradation continue de leur pouvoir d'achat, à laquelle ils ne peuvent se soustraire. En économisant de l'argent qu'ils s'abstiennent d'affecter à la consommation et en le mettant à la disposition de ceux qui le vouent à un usage productif, ils rendent un précieux service à l'économie. Ils mériteraient d'en être récompensés au lieu d'être pénalisés par une espèce d'«expropriation à froid». De leur côté, les détenteurs de valeurs réelles profitent du fait que les prix des biens qu'ils ont acquis ou produits suivent ou excèdent même le taux général du renchérissement. Lorsque les prix de leurs biens augmentent plus fortement que le niveau général des prix, ces détenteurs bénéficient d'une sorte de rente sans prestation préalable correspondante. Lorsqu'elle atteint une certaine ampleur, l'inflation privilégie donc les uns et défavorise les autres; de telles répercussions sont ressenties comme étant économiquement et socialement inéquitables, voire intolérables.

Toutefois, l'inflation a aussi des conséquences préjudiciables à la sauvegarde des principes sur lesquels repose notre régime économique. Plus la dépréciation de la monnaie est prononcée, moins le système des prix – auquel se rattachent aussi les bénéfices, les salaires et les intérêts – est en état d'exercer convenablement les fonctions régulatrices et stimulantes qui lui sont assignées. Les prix sont appelés en effet à refléter le degré de pénurie des biens et à veiller à ce qu'ils soient utilisés de la manière la plus productive. S'ils ne cessent de monter, les décisions des acheteurs sont bien davantage dictées par la hausse présumée des prix. On achète aujourd'hui à n'importe quel prix de peur que l'objet convoité ne soit sensiblement plus cher demain ou après-demain. A la demande déjà excessive du moment s'ajoute, par crainte de l'inflation, la demande de demain, ce qui ne manque pas d'accroître l'inflation.

Au cours de ces dernières années, l'inflation a atteint en Suisse une intensité qui incite à chercher refuge dans des valeurs réelles. Le marché des biens-fonds et le marché locatif, notamment, en fournissent de nets indices. Lorsque les taux de renchérissement sont supérieurs à ceux des intérêts, l'argent n'est plus apte à servir de moyen de conservation de valeur. Les encaisses sont ramenées à un minimum, et d'éventuels excédents sont placés en actifs rémunérateurs et, si possible, en valeurs réelles. Lorsque l'inflation s'intensifie, la propension à s'endetter grandit, de manière qu'on puisse bénéficier de la dépréciation des dettes en termes réels. D'une façon générale, une lutte efficace contre l'inflation n'intéresse pas particulièrement les milieux qui ont la faculté de contracter des dettes. On s'engage ainsi dans un cercle vicieux, dans un processus qui s'alimente de lui-même et dont les effets cumulatifs se développent, d'où il est extrêmement difficile de sortir.

Lorsque la situation économique est tant soit peu stable, les prix sont destinés à établir et à maintenir l'équilibre entre l'offre et la demande sur les divers marchés commerciaux. Des prix plus élevés devraient donc endiguer la demande. Ils produisent un effet diamétralement opposé si les demandeurs sont persuadés que le renchérissement de toutes choses se poursuivra inéluctablement. Lorsque des prix en hausse contribuent à stimuler la demande, l'économie de marché n'est plus capable de fonctionner.

Il est aisé de se rendre compte que la fuite dans les valeurs réelles et l'enflure nominal des bénéfices, des salaires et des revenus du capital empêchent d'affecter la capacité productive aux usages les plus rentables. L'inflation permet à des entreprises marginales de subsister, alors qu'elles seraient condamnées à disparaître si les conditions de concurrence étaient normales. Les phases de surchauffe sont d'abord caractérisées par des marchés largement dominés par les vendeurs. Les débouchés apparaissent assurés, la compétition entre producteurs et entre distributeurs est plutôt faible et des efforts particuliers visant à intensifier la rationalisation, à abaisser les coûts et à calculer au plus juste sont souvent superflus. On donne suite à des revendications de salaires même si elles excèdent le taux de productivité de l'entreprise ou de l'économie dans son

ensemble ou même si elles ne correspondent pas aux prestations fournies. Les choses se présentent de manière analogue en ce qui concerne les intérêts. Du fait que les frais occasionnés par le capital emprunté peuvent être reversés sur les prix, on s'accommode de taux d'intérêt élevés, même s'ils ne sont pas conciliables avec l'accroissement effectif de la productivité.

En cas d'inflation vigoureuse et prolongée, maints éléments importants sont donc menacés: le système de la libre économie de marché, les progrès de la productivité en tant que source de notre bien-être, une répartition des revenus et de la fortune conforme aux prestations effectives et à l'équité sociale et, enfin, notre capacité de concurrence sur les marchés internationaux, garante de notre indépendance et de nos particularités.

42 Considérations relatives à la politique de répartition des revenus

Les conséquences de l'inflation sur la politique de répartition des revenus sont étroitement liées à celles qui affectent les principes régulateurs de l'économie. Elles se traduisent – comme nous l'avons fait remarquer – par un transfert invisible de pouvoir d'achat des créanciers aux débiteurs. Selon des estimations faites par des experts, ce déplacement porterait sur quelque 10 milliards de francs par an, soit sur un dixième environ du revenu national.

Les fautes commises ou les mérites sont absolument étrangers à ce transfert de pertes et de gains. Les détenteurs de valeurs nominales (dépôts d'épargne, bons de caisse, obligations de collectivités publiques, etc.) touchent actuellement un intérêt se situant peut-être en moyenne entre 5 et 6 pour cent. Or, le taux annuel de renchérissement s'inscrit entre 6 et 7 pour cent. En termes réels, la dépréciation absorbe donc non seulement le rendement de l'épargne, mais entraîne de surcroît une perte de substance sur le capital. Un «intérêt réel» inférieur à zéro attise artificiellement les investissements et freine l'épargne conçue à longue échéance. En cas de hausses de prix, seule augmente encore l'épargne axée sur la consommation. Les investissements additionnels que l'on provoque ainsi sont partiellement financés par la création de monnaie. L'investissement procure une valeur réelle qui est immunisée contre la dévalorisation de l'argent. Outre l'épargne formée en prévision d'achats, c'est surtout l'épargne forcée à des fins de prévoyance et de sécurité sociale qui, malgré un taux d'intérêt réel négatif, maintient la constitution d'économies à un haut niveau. Le prochain développement du «deuxième pilier» de la prévoyance-vieillesse renforcera même cette évolution. Les économies réalisées à ce titre – elles sont estimées actuellement à quelque 5 milliards de francs par an – sont affectées en majeure partie à des placements à intérêt fixe.

Du point de vue qui nous occupe, il est intéressant de savoir à quels milieux de la population appartiennent les créanciers et les épargnants d'avoirs libellés en valeur nominale. On sait que les orphelins et les veuves sont au nombre

des personnes dont la fortune doit être placée sous une forme offrant une sûreté absolue. Sont exclusivement considérés comme tels les avoirs portant sur une valeur nominale. La dévalorisation de la monnaie touche en outre de nombreux petits épargnants. Ils sont le plus souvent contraints de placer leurs économies en actifs à intérêt fixe parce que ceux-ci ne sont pas soumis à de trop fortes fluctuations de cours et qu'ils peuvent être par conséquent réalisés sans grande perte pour faire face à d'éventuelles difficultés. La chose est moins aisée s'il s'agit d'actions, de biens-fonds ou de maisons, sans compter que leur acquisition est fréquemment impossible aux petites gens. Une autre catégorie de personnes se trouvent dans des conditions analogues à celles des petits épargnants: ce sont les preneurs d'assurance dont une partie des économies sert au financement d'une assurance sur la vie, en vertu de laquelle ils toucheront eux-mêmes un capital après plusieurs décennies peut-être ou dont bénéficieront les membres survivants de leur famille. Conformément à la loi sur la surveillance des entreprises d'assurances privées, les fonds ainsi accumulés doivent être investis pour l'essentiel en placements de valeur nominale. Si leurs primes sont utilisées pour l'acquisition de valeurs nominales, les membres de caisses de pensions ou d'assurances de groupe figurent également parmi les lésés.

Les milieux auxquels des tiers confient des capitaux destinés à être investis dans l'économie, de même que les débiteurs hypothécaires et les propriétaires de maisons et de biens-fonds doivent être rangés au nombre de ceux qui, pour solde, ont encore à s'acquitter d'une dette; ils tirent profit de l'inflation. La situation des bailleurs varie selon que les loyers et les fermages qui leur sont dus augmentent à un rythme supérieur ou inférieur à celui du coût de la vie. Suivant le cas, ils comptent parmi les bénéficiaires ou les victimes de l'inflation. Il faut aussi considérer que, pendant une assez longue période, le renchérissement de terrains situés dans des zones équipées a tendance à être plus marqué que celui des biens de consommation et du capital emprunté.

En résumé, on constate que la catégorie de ceux que l'inflation désavantage se compose principalement de personnes dont les revenus et la fortune sont modestes. Le déplacement de pouvoir d'achat qu'entraîne l'inflation est donc assimilable à une imposition régressive; il est ressenti comme le plus inéquitable de tous les impôts. Dans notre société qui attache de l'importance à une répartition aussi large que possible de la richesse, l'inégalité des chances de placement entre les petits épargnants et les possédants deviendra tôt ou tard un grave problème social et politique.

43 L'inflation, germe de récession ou de «stagflation»

Depuis le milieu des années cinquante, chaque nouvelle phase de renchérissement a été considérablement plus prononcée que la précédente. Lors de la surexpansion économique enregistrée entre 1955 et 1958, l'indice des prix à la

consommation est monté de quelque 2 pour cent en moyenne par an; cette progression a atteint près de 4 pour cent au cours de la surchauffe notée entre 1963 et 1967 et 5 pour cent et davantage durant le boom survenu dès 1969.

A nos yeux, il serait inadmissible et extrêmement dangereux de tenir cette évolution pour irréversible, de céder à la résignation ou même de recommander la passivité en matière de politique conjoncturelle. Si nous laissons libre cours à la progression constante du renchérissement, il ne serait pas impossible qu'accéléérant son allure actuelle, l'inflation devienne irrésistiblement galopante, qu'elle soit ou non entrecoupée de courtes périodes de détente. Comme n'importe quel autre, ce galop devrait nécessairement prendre fin un jour. Cet aboutissement pourrait se traduire par une récession, du chômage, des fermetures d'entreprises, des troubles sociaux et un affaiblissement de notre capacité concurrentielle sur les marchés internationaux.

Mais l'inflation pourrait aussi dégénérer en une «stagflation», phénomène caractérisé par une persistance du renchérissement malgré l'interruption de la croissance et le sous-emploi. Nouvelle manifestation de déséquilibres de nature structurelle affectant l'ensemble de l'économie, la «stagflation» soulève des problèmes particulièrement épineux parce qu'on ne parvient à y remédier que par des mesures difficilement réalisables visant alternativement à relancer l'économie et à en modérer l'essor. Comme le démontrent quelques expériences faites à l'étranger, la «stagflation» est extraordinairement opiniâtre et a facilement tendance, lorsque l'on s'efforce de ranimer l'économie, à déclencher une nouvelle poussée inflationniste. La lutte contre le renchérissement est donc aussi, en fin de compte, un moyen efficace de prévenir des récessions.

5 Canevas d'une politique conjoncturelle axée sur la croissance économique

51 But visé

Ce qui précède démontre clairement que les déséquilibres conjoncturels peuvent avoir des causes très diverses et changeantes. Une politique conjoncturelle tenant compte des facteurs de perturbation exige par conséquent que les mesures à prendre soient conçues avec souplesse et propres à produire des effets très nuancés. Mais cela ne suffit pas. Si les objectifs visés sont définis trop étroitement ou trop unilatéralement dans la constitution, la politique conjoncturelle court alors le danger de s'enliser dans des discussions sur la constitutionnalité des mesures qu'elle prône et de laisser passer le moment précis auquel il eût fallu agir. Dans sa teneur actuelle, l'article 31^{quinquies} de la constitution est loin d'être satisfaisant à cet égard, comme le montrent les divergences d'opinions que

suscite son application. Les tâches de politique conjoncturelle relevant de la Confédération ne sont clairement établies qu'en vue de combattre les crises et de procurer du travail. Jusqu'à présent, l'idée que la prévention des crises englobe l'obligation de combattre la surchauffe n'a pu s'imposer. Pour que la politique de stabilisation soit efficace aussi en cas de surchauffe, il faut que la constitution garantisse, dans ce domaine également, la marge de manœuvre nécessaire. Afin de ne laisser planer aucun doute et d'éviter des pertes de temps le moment venu, la politique conjoncturelle doit pouvoir prendre appui sur un mandat constitutionnel expressément étendu à la lutte contre le renchérissement.

Il est clair que les deux objectifs du plein emploi et de la stabilité des prix ne sont pas des fins en soi mais qu'ils ressortissent à des buts d'ordre supérieur. La constitution fait mention, à titre de but suprême de la politique de la Confédération, de l'«accroissement de la prospérité commune». La politique conjoncturelle doit, elle aussi, en tirer sa mission et, lorsqu'elle s'applique à atteindre ses propres objectifs, tenir compte des buts supérieurs ou parallèles. Lorsqu'il s'agit de formuler les objectifs au niveau constitutionnel, on doit dès lors se demander jusqu'où le champ d'action doit être élargi. Le postulat Heil, d'où l'extension de l'assise constitutionnelle de la politique conjoncturelle tire son origine, en appelle aux buts supérieurs puisqu'il y est question d'une «politique conjoncturelle répondant aux impératifs de la croissance économique».

La «prospérité» que la politique conjoncturelle doit contribuer à promouvoir est, il faut le déplorer, une notion ambiguë. De plus, l'idée que l'on se fait du contenu de la prospérité se modifie constamment. Jusqu'à ces dernières années, cette notion recouvrait, au premier chef, le progrès matériel et social. On mesurait l'élévation du bien-être à l'accroissement du produit national avant tout. Par la suite, d'autres critères sont passés au premier plan: les progrès de la productivité, c'est-à-dire l'augmentation du produit national calculée par habitant, ainsi que la répartition équitable des revenus et de la fortune tant sur le plan social que sur celui de la justice distributive. Le but d'ordre supérieur que représente le développement harmonieux de la croissance économique et des revenus est d'ailleurs de moins en moins compris dans son sens général; il est envisagé aussi sous l'angle de chaque région, de chaque branche de l'économie ou de chaque groupe social.

A l'heure actuelle, l'«élévation de la prospérité générale» est interprétée d'une manière très large et qui répond aux exigences de la société moderne. Selon cette optique, chacun devrait avoir sa part, équitable ou même égale à celle des autres, non seulement au progrès matériel, mais également aux biens immatériels, d'appartenance individuelle, tels que libertés, vie intellectuelle et culturelle, et aussi aux loisirs au sens le plus large. A cela s'ajoute encore la nécessité communément ressentie de vivre dans un monde sain, sur le plan de la nature et au niveau des relations humaines, monde dans lequel chacun puisse s'épanouir le plus librement possible. Si la politique conjoncturelle doit répondre aux impératifs de la croissance économique, voire à ceux de la pros-

périté, elle aura devant elle un faisceau d'objectifs possibles d'une grande diversité, avec des priorités toujours nouvelles qui pourront s'entre-heurter ou même s'éliminer mutuellement.

Quelle que soit la manière de concevoir et de formuler les notions de prospérité et de croissance économique, il est clair et incontesté qu'elles englobent aussi un autre objectif: celui de la stabilité conjoncturelle. La stabilité économique se décompose en trois sous-objectifs, à savoir le plein emploi, la stabilité des prix et l'équilibre de la balance des paiements, réunis sous le vocable de «triangle magique». En pratique, ils ne sont jamais pleinement atteints, et il est même très rare que l'on s'en approche seulement. L'évolution de la situation cède bien plutôt le pas, dans une mesure variable, à l'un ou à l'autre sous-objectif. Il peut même arriver que l'un d'eux ne puisse être atteint qu'aux dépens d'un autre. Ainsi, non seulement la politique conjoncturelle doit tenir compte d'objectifs situés en dehors de son champ d'activité, mais encore se trouve-t-elle souvent en situation de conflit à l'intérieur même de son domaine propre. Nous allons le montrer brièvement.

D'après la conception actuelle, il y a «plein emploi» lorsque la population apte au travail et désirant s'y adonner a une occupation continue et que la capacité technique de production est utilisée de manière optimale. Il serait cependant totalement irréaliste de donner au plein emploi un contenu absolu et de vouloir le concrétiser dans ce sens. En effet, un degré supérieur d'exploitation des entreprises est atteint, dans la plupart des cas, par paliers, et cette nouvelle capacité ne peut être pleinement utilisée dès le début. De plus, en raison des modifications de structure, il arrive constamment qu'une partie de la capacité technique de production et de la main-d'œuvre soit inemployée, et il faut un certain temps pour qu'elle réintègre le processus de production. En outre, certains travailleurs sont temporairement indisponibles pour cause de perfectionnement professionnel, de reclassement ou de changements d'emploi. Ainsi, dans une économie dynamique, toutes les forces de production ne peuvent être entièrement utilisées même lorsque la conjoncture est excellente dans son ensemble. En réalité, l'objectif du plein emploi ne peut donc être que la prévention du chômage involontaire.

En principe, la stabilité des prix, à l'instar du plein emploi, est assurée lorsque l'offre globale (approvisionnement en biens) et la demande globale (approvisionnement monétaire) se développent de manière équilibrée. S'agissant des facteurs qui déterminent l'offre réelle de biens, tels que l'évolution démographique, le progrès technique ou la structure des professions, les modifications ne sont ordinairement perceptibles qu'à long terme. A court terme, d'importants déséquilibres préjudiciables à la stabilité des prix peuvent provenir, pour l'essentiel, du secteur monétaire, c'est-à-dire de la demande. Elle constitue donc l'élément primordial sur lequel il faut agir si l'on entend influencer l'évolution des prix. Il est vrai qu'il n'est pas possible non plus d'assurer intégralement la stabilité des prix. Les fluctuations temporaires de l'emploi consécutives aux transformations des structures se répercutent aussi sur les prix des produits

eux-mêmes et sur ceux des services. Par conséquent, l'axiome de la stabilité des prix n'est pas réalisable à l'échelon de chaque prix considéré séparément, mais seulement au niveau moyen des prix en général.

L'évolution récente de la conjoncture illustre très bien le conflit de finalités qui peut se produire entre stabilité des prix et plein emploi. Dans certaines branches de l'économie, il existe un fort excédent de la demande qui fait monter en flèche, dans une mesure sans précédent, les prix de la plupart des biens et des services. Simultanément, les restructurations qui s'imposent obligent certaines entreprises à cesser leur activité et entraînent des licenciements de main-d'œuvre. La surchauffe présente donc ses propres symptômes de récession. C'est selon l'importance attribuée respectivement aux divers objectifs qu'on détermine s'il convient soit de lutter contre les phénomènes de récession en stimulant la demande au préjudice de la stabilité des prix, soit de modérer la demande dans l'intérêt de la lutte contre le renchérissement et de s'accommoder ainsi d'un recul sur un autre plan: celui du plein emploi.

La troisième composante du triangle magique, l'équilibre de la balance des paiements, vise à préserver l'économie nationale des déséquilibres économiques d'origine étrangère. Quand les cours des changes sont vraiment libres, l'offre et la demande de devises devraient – théoriquement du moins – s'équilibrer automatiquement; c'est la conséquence naturelle du trafic des marchandises, des services et des capitaux avec l'étranger. Lorsque les cours des changes sont rigides et que les pays qui ont un courant d'échanges économiques ne se développent pas tous au même rythme, des interventions dans le trafic des marchandises, des services et des capitaux ou alors des modifications de cours des changes deviennent inévitables. Tandis que les objectifs du plein emploi et de la stabilité des prix ont de l'importance à court terme déjà, l'objectif que constitue l'équilibre de l'économie extérieure est un but à long terme. On ne saurait éviter des oscillations à court terme dans l'équilibre de la balance des paiements, mais elles n'ont guère d'influence sur la prospérité générale.

En théorie, on peut construire des modèles économiques qui paraissent garantir une totale harmonie des finalités, c'est-à-dire une réalisation permanente de tous les objectifs, supérieurs et dérivés. En pratique cependant, la politique conjoncturelle se retrouve toujours en face de conflits qu'elle doit essayer de surmonter en pondérant les objectifs concernés, en pesant le pour et le contre des mesures qui entrent en ligne de compte et, enfin, en établissant des priorités adaptées aux circonstances. Cette tâche politique très délicate ne peut trouver sa solution sur le plan constitutionnel et législatif. Elle pourra cependant être considérablement simplifiée si les objectifs sont circonscrits le plus largement possible dans la constitution, de façon que la politique conjoncturelle permette d'agir et de réagir sans que l'application des mesures envisagées à ce titre soit d'emblée mise en cause par des discussions relatives à leur assise constitutionnelle.

52 Moyens d'action

521 Eléments de la politique de stabilisation

Ainsi qu'on l'a déjà laissé entendre, les perturbations de l'équilibre économique de nature conjoncturelle, donc de brève durée, sont généralement provoquées par des fluctuations de la demande. En conséquence, c'est sur elle que doit d'abord porter la politique de stabilisation. Si la thérapeutique doit s'attaquer aux causes elles-mêmes des perturbations affectant l'équilibre économique, il importe de l'appliquer aux éléments de la demande. Dans la classification traditionnelle, on distingue entre demande extérieure et demande intérieure, la seconde étant subdivisée en demande de biens de consommation et de biens d'investissement, d'une part, et en demande privée et demande émanant des pouvoirs publics, de l'autre. Ce sont aussi, en pratique, les secteurs d'opération les plus importants dans lesquels s'exerce la régulation de la demande à des fins de politique conjoncturelle.

La demande extérieure se présente sous un jour particulier en ce sens que les facteurs qui la déterminent sont en premier lieu inhérents aux économies nationales des pays étrangers. Les éléments responsables de la demande ne peuvent donc pas être directement influencés; il n'est possible d'agir sur eux qu'indirectement par des modifications des conditions générales régissant les échanges internationaux, soit à la frontière, soit à l'intérieur du pays. La demande de biens d'investissement, particulièrement sensible aux fluctuations conjoncturelles, est alimentée en partie par des investissements dans la construction ou dans l'équipement et en partie par des investissements dans les stocks de matières premières, de produits semi-fabriqués et de produits finis. En ce qui concerne la demande de biens de consommation, il faut faire le départ entre les marchandises de consommation durable, les marchandises de consommation courante et les prestations de services. La demande privée émane soit des ménages privés, auxquels est dû l'essentiel de la demande de biens de consommation, soit des entreprises d'où provient la majeure partie de la demande de biens d'investissement.

Dans chaque phase de la conjoncture, le potentiel de surchauffe économique et d'inflation que recèlent tous ces secteurs de la demande varie. Parce que ces secteurs sont liés les uns aux autres par le biais des marchés commerciaux, du travail, des capitaux et du sol, leurs causes et leurs effets sont, la plupart du temps, en étroite corrélation. C'est pourquoi il faut disposer de moyens d'action qui influent, avec une efficacité à peu près égale, sur les principaux domaines qui sont la cause de perturbations. Si tel n'est pas le cas, l'effet général est insuffisant, ou alors certains moyens d'intervention doivent être utilisés à l'excès afin de combler les lacunes existant dans d'autres domaines. Cela peut conduire à une répartition inéquitable des charges, à des perturbations de la croissance économique, à des distorsions des structures et à des tensions sociales.

Pour que la politique conjoncturelle future soit couronnée de succès, il ne s'agit pas au premier chef d'accorder à la Confédération des attributions lui permettant d'intervenir le plus rigoureusement possible. Il est beaucoup plus important de créer les conditions qui lui donnent les moyens d'agir rapidement. En effet, plus tôt la politique conjoncturelle peut influer sur des évolutions indésirables, mieux on peut doser les mesures et les prendre en conformité avec les exigences du marché. Une intervention opportune présuppose toutefois une analyse sérieuse des faits économiques et des pronostics sûrs. Pour que la politique conjoncturelle puisse satisfaire – même de façon approximative seulement – à ces multiples impératifs, il faut qu'elle dispose de moyens d'action qui, du point de vue de leur ligne de force et de leur impact, permettent tant soit peu d'atteindre ces objectifs.

On précisera ci-après quels sont les moyens d'action adéquats qui peuvent être pris en considération. Pour ce faire, la politique conjoncturelle sera abordée dans ses trois champs d'activité classiques: d'abord, la politique monétaire et celle du crédit qui doivent influencer sur la demande de biens d'investissement; ensuite, la politique financière qui détermine dans une large mesure la demande émanant des pouvoirs publics mais influence aussi la consommation privée et les investissements; enfin, la politique monétaire et la politique commerciale qui modèlent la demande étrangère. Les pouvoirs que l'on réunit sous le vocable de politique des revenus et qui ont pour but d'influer directement sur la formation des prix, des salaires et des bénéfices – pouvoirs usuels dans les Etats dont l'économie est dirigée – ne comptent pas au nombre des moyens d'action ordinaires dont dispose, chez nous, la politique conjoncturelle. Etant incompatibles avec notre système d'économie de marché, ces moyens ne peuvent entrer en ligne de compte que dans des circonstances extraordinaires.

522 Les moyens d'action vus sous l'angle du régime économique

Sous cet angle, l'influence sur l'évolution de l'économie dans le dessein d'aboutir à la stabilité de la conjoncture peut s'exercer de deux façons. S'il suit la voie du dirigisme, l'Etat prescrit un comportement déterminé aux agents économiques sous forme d'injonctions et d'interdits. Le contrôle des prix, de même que celui des salaires, des investissements ou des changes en sont des exemples-types. L'autre voie, celle de l'économie de marché, tend à une régulation globale de l'économie. Dans ce cas, l'Etat renonce à donner des directives particulières et à exercer une influence directe; il cherche simplement à modifier les conditions générales du processus économique de manière telle que les participants soient amenés, dans leur propre intérêt et sans contrainte étatique, à se comporter comme le veut l'objectif de stabilité économique. A titre d'exemples de cette politique, on peut faire mention des modifications de la parité monétaire, de la variation de la charge fiscale ou de l'instauration de réserves minimales par la banque d'émission.

Notre système économique se fonde en principe sur l'économie de marché régie par les lois de la concurrence. C'est pourquoi seule une politique conjoncturelle reposant sur une régulation globale au sens propre est conforme à notre système. Pour des raisons tenant à notre régime économique, les moyens d'action d'une politique conjoncturelle ainsi conçue ont la primauté. Lorsqu'ils sont mis en œuvre à temps et bien dosés, ils suffisent ordinairement à assurer une approximative stabilité conjoncturelle.

En raison des liens très étroits qui unissent notre pays à l'étranger, l'évolution de l'économie mondiale peut perturber à ce point l'équilibre conjoncturel que les mesures prises au titre de la régulation globale peuvent ne plus suffire et qu'il faille avoir recours à des interventions directes. A titre passager, cela peut aussi se justifier parfaitement dans l'intérêt même de l'économie de marché, car des déséquilibres conjoncturels importants et prolongés, tels que crise ou inflation, entravent son fonctionnement. Cependant, le principe suivant lequel il faut combattre les causes d'un déséquilibre économique peut, lui aussi, nous amener à ne faire usage que d'interventions sélectives. Par exemple, si un déséquilibre issu d'une branche économique ou d'une région déterminée venait à se dessiner, il ne serait pas judicieux de prendre des mesures propres à influencer sur l'ensemble de l'économie. Dans cette hypothèse, la solution consiste à exercer l'influence adéquate en intervenant à un plus faible degré. Enfin, il faut aussi tenir compte du fait que l'économie de marché ne peut accomplir dans tous les domaines la fonction régulatrice qui est la sienne. Il serait dès lors aléatoire de vouloir supprimer des déséquilibres au moyen de mesures conformes aux lois du marché.

On pourrait résumer ce qui précède de la façon suivante: autant de régulation globale que possible, autant d'interventions sélectives qu'il est nécessaire. En raison des dangers que l'instabilité conjoncturelle fait courir à l'économie de marché et à la liberté économique – dangers dont il est question ailleurs – de telles dérogations aux principes sur lesquels repose notre système économique se justifient au besoin. On pourra ainsi éviter que les forces immanentes à notre système économique commencent à produire des effets autodestructeurs.

523 Politique monétaire et politique de crédit

Pour l'essentiel, les biens, les services et les papiers-valeurs se négocient en échange de moyens de paiement de toutes sortes. C'est pourquoi l'activité économique dépend largement de l'approvisionnement en argent et en crédit des ménages privés, des entreprises et des collectivités publiques. La tâche de la politique monétaire et de crédit est donc d'adapter en permanence l'approvisionnement monétaire à celui des biens. Les moyens d'action nécessaires sont connus dans une large mesure. Cependant, en l'état actuel de la réglementation juridique, les plus efficaces d'entre eux, abstraction faite d'arrêtés fédéraux urgents dérogeant à la constitution, ne peuvent être mis en œuvre que sur la base d'accords librement négociés avec les banques. Cela permet de remédier

aux déséquilibres les moins graves. En revanche, des modifications subites et massives de la masse monétaire exigent avant tout une réaction rapide; l'expérience démontre que des arrangements conclus bénévolement ne s'y prêtent pas. A la fin des années soixante, on a tenté de doter la Banque nationale, par une révision et un élargissement de la loi qui la régit, des pouvoirs légaux nécessaires qui lui font encore défaut à l'heure actuelle; cet essai a échoué notamment parce qu'on a hésité à admettre que le texte constitutionnel représente une base suffisante à cet effet. Il faut donc que le nouvel article constitutionnel sur la politique conjoncturelle autorise clairement la Confédération à octroyer légalement à la banque d'émission des moyens d'action adéquats, souples dans leur application, sur les plans monétaire et du crédit. Au niveau de la politique monétaire, cet objectif a déjà été atteint dans une large mesure grâce à la révision de la loi fédérale sur la monnaie, opération menée à chef en hiver 1970. En lieu et place du Parlement (sous réserve du référendum), le Conseil fédéral possède désormais la compétence de fixer la parité du franc, après avoir pris l'avis du Directoire de la Banque nationale. Dans ce secteur de la politique conjoncturelle comme dans les autres, il se révèle indispensable d'instaurer une étroite collaboration entre la Confédération et la Banque nationale.

Quant à la législation d'exécution qui devra être élaborée en matière de politique monétaire et de crédit, il devrait s'agir pour l'essentiel de mesures semblables à celles qu'a instituées l'arrêté fédéral urgent adopté par les Chambres fédérales le 20 décembre 1972. Il importe d'accorder à la banque d'émission, outre la possibilité de procéder à des opérations de marché libre et à des opérations touchant le taux d'escompte, la faculté d'exiger des avoirs minimaux, de limiter le crédit et de contrôler les émissions, mesures particulièrement propres à influencer sur la demande d'investissements. Pour assortir la politique de la banque d'émission de la plus grande souplesse possible, il est recommandable de ne pas énumérer exhaustivement ses moyens d'action dans la constitution. Les imprévisibles modifications que pourrait subir le système monétaire suisse ou international pourraient très rapidement rendre nécessaire la mise en œuvre de nouveaux instruments.

524 Politique financière

En raison de l'ampleur des budgets publics, de l'importance particulière qu'ils revêtent dans les circuits économique et monétaire et de la structure propre de leurs recettes et de leurs dépenses, la politique financière présente de nombreuses possibilités d'influer sur l'offre et la demande et sur l'approvisionnement monétaire. L'utilisation de la politique financière à des fins conjoncturelles doit cependant s'accompagner d'une politique monétaire visant le même objectif, sinon les effets recherchés dans un domaine seront mis en échec par des effets contraires dans un autre domaine. De plus, pour ajuster les budgets publics aux exigences conjoncturelles, on ne peut pas simplement se fonder sur les résultats des comptes (déficits ou excédents). Le genre et le volume des recettes et des dépenses jouent un rôle aussi important parce que leurs effets sur la de-

mande et les revenus sont différents. Scientifiquement, on appelle effet multiplicateur le processus d'accumulation de la demande déclenché par les dépenses publiques, processus qui consiste à additionner la demande créée directement et celle qui l'est indirectement par le biais de la formation des revenus. A titre d'exemple, cet effet est grand pour les dépenses publiques en matière d'investissements et plutôt faible en cas de transferts à des particuliers. Il importe d'en tenir compte lorsque la politique financière est appelée à jouer un rôle en politique conjoncturelle.

Bien que la politique financière soit un très bon moyen d'influer sur la conjoncture, il s'est révélé jusqu'à présent extrêmement difficile, tant en Suisse qu'à l'étranger, de l'employer à des fins de stabilisation. Les motifs en sont divers. Tout d'abord, la politique de l'Etat en matière de recettes et de dépenses obéit largement, tant sur le fond que politiquement, à des règles qui lui sont propres et qui ne sont le plus souvent que peu accessibles à des considérations de politique conjoncturelle. A tous les échelons, les collectivités publiques doivent fournir des prestations bien déterminées en faveur de l'individu et de la société, tâches qui ne peuvent être assumées par des particuliers. Ces prestations nécessaires doivent être financées. En second lieu, le genre et le volume des dépenses publiques, ainsi que leur financement sont souvent le résultat de compromis politiques. Il est, la plupart du temps, très difficile de les soumettre aux impératifs conjoncturels. Enfin, le pouvoir de décision en matière de politique financière est réparti, dans notre système fédéraliste, entre plus de 3000 collectivités publiques, recettes et dépenses globales se répartissant à raison d'un tiers environ entre la Confédération, les cantons et les communes. En conséquence, l'apport fourni au titre de la stabilisation de la conjoncture devrait être à peu près le même pour chacun de ces trois groupes de collectivités.

Les dépenses – de construction notamment – et, partant, les charges financières des petites et moyennes communes, ainsi que de maints petits cantons sont cependant souvent exposées à de très fortes fluctuations, alors que leurs recettes à court terme ne varient que de façon très minime. Si les finances publiques dans leur ensemble doivent contribuer à la stabilisation de la conjoncture, les plus grands cantons et surtout la Confédération affrontent la tâche malaisée de fournir, en compensation, une contribution supérieure à leur part. A cet égard, il incomberait principalement aux cantons de veiller à ce que leurs communes instituent également entre elles un système de compensation.

La Confédération ne peut, à vrai dire, agir que dans une faible mesure sur les finances cantonales et communales. Tant sur le plan politique qu'en raison des contingences, il est difficile de procurer à la Confédération des moyens d'intervention plus efficaces. Il faudrait pour le moins qu'elle puisse adapter ses subventions et les quotes-parts cantonales des impôts fédéraux à la gestion financière des cantons et des communes. Il a déjà été tenu compte de cette exigence dans la loi de 1968 sur les finances de la Confédération, ainsi qu'on l'a mentionné précédemment.

Pour des raisons politiques, la marge de manœuvre dont on dispose au chapitre des dépenses pour obtenir un solde budgétaire conforme aux impératifs de la stabilité est très limitée. Pourtant, les objectifs de la croissance économique et de la prospérité commandent eux aussi, dans le cadre d'une planification à assez long terme, une évolution des dépenses aussi équilibrée que possible. Pendant longtemps, on a cru pouvoir régulariser la conjoncture en pratiquant une politique financière anticyclique, c'est-à-dire en comprimant les dépenses pendant les phases d'expansion de la conjoncture et en les développant pendant les périodes de régression. Mais comme on n'a pas enregistré, depuis la fin de la guerre, de véritables récessions, mais uniquement de courtes phases de consolidation, les investissements publics qui avaient été différés ont dû tout de même être exécutés, certains au moment le plus inopportun du point de vue conjoncturel. A cet égard, la situation est plus favorable en cas de fléchissement de la conjoncture. Celle-ci peut être stimulée efficacement par des commandes des pouvoirs publics qui acceptent délibérément de s'endetter.

En période de surchauffe économique, le secteur public doit donc principalement apporter sa contribution à la stabilité en intervenant sur le plan des recettes; cela signifie que la politique fiscale doit aussi être mise au service de la politique conjoncturelle. La Confédération peut atteindre ce but en aménageant de manière appropriée le régime fiscal (notamment par l'institution du système de la taxation annuelle) et en modifiant les impôts fédéraux existants, par exemple en percevant des suppléments ou en accordant des rabais sur l'impôt pour la défense nationale et l'impôt sur le chiffre d'affaires ou bien en levant une contribution conjoncturelle spéciale. Celle-ci peut être limitée à un secteur déterminé de la demande, par exemple aux investissements ou à la consommation. Ces deux possibilités doivent avoir une assise constitutionnelle, car il se peut qu'elles ne puissent être utilisées efficacement que combinées.

Dans la mesure où un accroissement des dépenses publiques est inéluctable pour permettre d'atteindre certains objectifs dans le domaine de la croissance économique ou de la prospérité, il se pourrait, le cas échéant, que les pouvoirs publics soient dans l'obligation absolue d'intensifier leur demande même en période d'inflation caractérisée. En ce cas, ils auront, dans l'intérêt de la stabilisation de la conjoncture, à se procurer les ressources nécessaires par la voie de l'impôt et non par celle du crédit. Une règle fondamentale dont devrait s'inspirer toute politique en matière de recettes axée sur les exigences conjoncturelles commande pour le moins que les collectivités publiques dans leur ensemble ne s'endettent pas davantage en période d'expansion économique.

525 Politique économique extérieure

Les relations économiques et commerciales internationales sont caractérisées depuis quelques années par un renforcement de la collaboration entre pays et le développement de la libéralisation du commerce à l'échelle mondiale. Cette évolution a pour objectif d'accroître le bien-être universel en utilisant les

ressources naturelles, techniques et économiques des divers pays et en tirant profit des avantages qu'ils offrent sur les plans de la production et des coûts. Les relations économiques extérieures doivent donc être appréciées essentiellement à long terme sous l'angle de la politique de croissance, de la politique structurelle et de la politique sociale.

La libéralisation des échanges et la coopération internationale interdisent le recours aux moyens usuels de la politique économique extérieure aux fins d'influencer la conjoncture. Après le démantèlement des entraves aux échanges commerciaux, ni des réductions tarifaires destinées à accroître l'offre en période de hausse des coûts et des prix, ni des restrictions à l'importation en période de sous-emploi n'entrent plus en ligne de compte. Plus l'intégration progresse, plus notre économie est soumise à des influences étrangères. C'est ainsi que les deux phases de surchauffe économique de l'après-guerre ont été déclenchées par une demande étrangère en forte progression. Mais l'inflation peut être introduite non pas seulement par le truchement d'un accroissement des exportations, mais aussi directement par l'importation de marchandises étrangères lorsque le niveau des prix à l'étranger s'élève plus rapidement que le nôtre (par exemple à la suite d'une réévaluation décrétée par un important partenaire commercial); la Suisse a connu cette situation au lendemain des deux réévaluations auxquelles a procédé la République fédérale d'Allemagne. En tout état de cause, tant les économistes que l'expérience démontrent qu'un petit pays à économie de marché qui entretient d'étroites relations économiques avec l'étranger est à la longue dans l'impossibilité, si les cours des changes sont fixes, de maintenir la stabilité du niveau des prix lorsque l'inflation s'accroît à l'extérieur. Mais pour que les mesures de protection soient efficaces, il faut qu'elles soient prises à temps. Si la réaction se manifeste trop tardivement, on ouvre la voie aux mouvements de capitaux à des fins spéculatives, ce qui aggrave le déséquilibre de la balance des paiements et attise encore davantage le renchérissement.

En nous conférant, en avril 1971, la compétence de modifier la parité du franc, la loi révisée sur la monnaie a très sensiblement renforcé nos possibilités de défense dans le domaine des échanges extérieurs. Le gouvernement suisse est désormais à même, lorsque surgissent des crises monétaires ou que la stabilité du franc est menacée par des influences étrangères, de décréter à temps et à l'improviste des adaptations inévitables de cours des changes. Toutefois, la politique en la matière ne constitue pas un instrument adéquat pour agir sur des fluctuations de la demande de courte durée; elle doit servir exclusivement à remédier à de graves déséquilibres structurels des relations économiques extérieures.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, le trafic monétaire international prend une importance croissante du point de vue de la politique conjoncturelle puisqu'il est de nature à compromettre considérablement les effets des mesures internes de stabilisation. Tel est notamment le cas en ce qui concerne les mesures tendant à éponger des liquidités parce que les instituts de crédit sont à même

de mobiliser d'importantes réserves en rapatriant leurs considérables avoirs nets placés à l'étranger et que des afflux massifs de fonds étrangers attirés par un taux d'intérêt rémunérateur et des retraits opérés par des établissements non assimilés aux banques peuvent plus que contrebalancer les sommes épongées. C'est pourquoi il faut créer les bases juridiques permettant de prendre au besoin, sur le plan de la politique monétaire et de la politique en matière de cours de change, des mesures de défense contre la conversion de monnaies étrangères en francs suisses (telles que l'interdiction de rémunérer les fonds étrangers), mesures qui vont au-delà des moyens d'action usuels de la Banque nationale. Les récents événements qui se sont produits dans le domaine monétaire ont montré nettement avec quelle rapidité et quelle impétuosité les mouvements internationaux de capitaux peuvent provoquer des déséquilibres conjoncturels. Comme il ne semble pas que le renouvellement de crises monétaires soit banni, il faut que nous soyons mieux armés pour les affronter.

526 Autres instruments

Les moyens propres à influencer la conjoncture préventivement et systématiquement devraient relever pour l'essentiel des trois domaines classiques d'intervention, à savoir la politique monétaire et de crédit, la politique financière et la politique économique extérieure. On ne saurait toutefois écarter dans la constitution la possibilité de recourir à d'autres instruments de stabilisation. Il peut se produire tant à l'échelle mondiale qu'à l'intérieur du pays des déséquilibres économiques dont la cause et la nature sont inconnues jusqu'ici et qui nécessitent dès lors l'emploi de remèdes d'un genre nouveau. Des mesures spéciales pourraient vraisemblablement s'imposer aussi lorsque des perturbations conjoncturelles n'apparaissent d'abord que dans certaines régions ou branches. Si de telles perturbations sont d'importance ou même de nature à menacer la situation économique dans son ensemble, il serait assurément justifié de prendre des mesures sélectives et efficaces qui soient adaptées aux circonstances particulières. C'est à cette préoccupation qu'obéit l'arrêté fédéral du 20 décembre 1972 concernant la stabilisation du marché de la construction (RO 1972 3102), qui entend canaliser la demande dans ce secteur selon un ordre d'urgence, le Conseil fédéral ayant la faculté de soustraire aux mesures de régulation les régions où l'activité de l'industrie de la construction est équilibrée. Si l'on entendait éliminer un déséquilibre limité à un secteur particulier par des mesures dont l'efficacité s'étend à l'ensemble de l'économie, il faudrait en accentuer exagérément le dosage, faute de quoi leurs répercussions sur le secteur en cause seraient insuffisantes.

Inquiets du renchérissement démesuré intervenu ces derniers temps et s'en référant aux expériences faites dans d'autres pays, des milieux toujours plus larges de la population réclament qu'on lutte contre l'inflation débordante par des mesures relevant de la politique des revenus, telles que le contrôle des prix, des salaires et des dividendes. Presque toutes les tentatives entreprises à l'étranger dans ce sens ont cependant révélé que de pareilles mesures, appliquées au

plus fort de la surchauffe, ne parviennent à influencer que faiblement le cours du renchérissement. Lorsqu'on se trouve en présence d'un excès persistant de la demande, on obtient tout au plus certains résultats temporaires sur le plan des indices du fait que les augmentations des prix et des salaires ne peuvent être refoulées que momentanément mais pas empêchées définitivement.

Chercher à endiguer l'inflation principalement par des mesures ressortissant à la politique des revenus sans restreindre l'excès de la demande, est une entreprise qui, à longue échéance, est peu prometteuse et menace l'économie. Etant donné que tous les revenus sont étroitement interdépendants, on en serait inéluctablement réduit à soumettre toujours plus de catégories de revenus au système de surveillance et de régulation; ainsi, toute la structure des prix et des salaires de l'économie nationale serait finalement figée et les mécanismes autorégulateurs de l'économie de marché mis hors d'état de fonctionner. Il en résulterait inmanquablement des distorsions de structures, des entraves à la croissance et à l'amélioration de la productivité, une répartition des revenus ne répondant plus aux prestations effectives et à l'équité sociale, des tensions sociales, etc. L'exemple du contrôle des loyers montre combien il peut être difficile de se libérer d'une réglementation étatique et de restaurer l'économie de marché. A cela s'ajoutent les difficultés d'explorer et de surveiller les prix, salaires et bénéfices individuels, ainsi que les multiples possibilités d'éluider les prescriptions.

On ne devrait donc se résoudre à agir sur l'évolution des prix, des salaires et des bénéfices qu'en cas d'extrême nécessité. D'autre part, de telles ingérences ne peuvent se justifier que si une détente se manifeste sur le marché ou si des mesures sont prises pour endiguer la demande; il faut en outre que l'on entende inciter la population, par un choc psychologique de courte durée, à renoncer à un comportement qui est de nature à attiser l'inflation.

53 Exemples de politique de stabilisation à l'étranger

Nous exposons ci-après les conceptions en matière de politique conjoncturelle de différents pays et les mesures qu'ils peuvent prendre dans ce domaine, en montrant leur caractère particulier. Nous renonçons toutefois à décrire en détail tous les moyens d'action. En ce qui concerne la politique des banques d'émission étrangères, nous vous prions de vous reporter au message relatif à la révision de la loi sur la Banque nationale qui a été publié il y a déjà un certain temps. On y trouve notamment des explications détaillées sur les moyens d'action que constituent les réserves minimales et les restrictions de crédit.

531 République fédérale d'Allemagne

La loi allemande sur la stabilité économique, qui s'appuie sur un article constitutionnel rédigé en termes généraux, vise à mieux coordonner la politique monétaire de la Banque fédérale avec la politique financière de toutes les collec-

tivités publiques. On cherche à cet effet à atteindre un objectif supérieur (l'équilibre de l'économie dans son ensemble), qui se subdivise en quatre objectifs partiels: la stabilité des prix, un degré d'occupation élevé, l'équilibre économique extérieur et une croissance économique harmonieuse. On s'est fondé sur le principe du marché libre et, par conséquent, de la régulation globale de l'économie pour la conception des interventions et des moyens d'action.

Le véritable noyau de la loi sur la stabilité économique est constitué par les prescriptions relatives aux mesures financières, dont les unes sont impératives alors que les autres confèrent une compétence déterminée au gouvernement fédéral. Cette loi fait notamment état de l'«action concertée», qui repose sur l'appel, élaboré en commun, aux partenaires sociaux pour les inciter à contribuer à la stabilité économique.

La loi sur la stabilité économique précise certaines des mesures à prendre: en ce qui concerne la défense économique vis-à-vis de l'extérieur, le gouvernement fédéral ne peut utiliser les moyens disponibles en vue d'assurer l'équilibre économique extérieur que si les possibilités offertes par la coordination sur le plan international ne suffisent pas.

Les principes de politique financière contenus dans la loi sur la stabilité économique ont principalement trait à l'établissement des budgets publics. On trouve en outre dans cette loi des indications assez concrètes concernant la politique à appliquer en matière de recettes et de dépenses. La planification financière à moyen terme est expressément prescrite au gouvernement fédéral et aux gouvernements des «länder». Elle doit s'étendre sur cinq ans et indiquer les recettes et les dépenses probables ainsi que les possibilités de couvrir celles-ci. Le gouvernement fédéral est de plus tenu d'avoir en réserve des projets d'investissement, pour le cas où il se produirait une régression économique. A ces efforts dans le domaine de la politique financière s'ajoute l'activité d'un conseil conjoncturel au profit des pouvoirs publics. Il comprend des représentants de l'Etat fédéral, des «länder» et des communes et discute régulièrement des mesures de stabilisation à prendre, ainsi que des possibilités de satisfaire les besoins des pouvoirs publics en matière de crédit.

Le rapport sur la situation économique que le gouvernement doit présenter chaque année, et qui contient un aperçu de la politique économique envisagée, sert de base pour l'utilisation des moyens disponibles.

La loi allemande sur la stabilité économique n'est en vigueur que depuis 1957; c'est pourquoi il serait prématuré de porter un jugement définitif sur ses effets et sur son application. Comme il fallait s'y attendre, les instruments destinés à la relance économique ont fort bien fonctionné; en revanche, les expériences faites en ce qui concerne les mesures propres à tempérer la conjoncture et la lutte contre le renchérissement sont moins réjouissantes. Cela provient du fait que, d'une manière générale, les mesures de stabilisation ont plus de succès en période de récession qu'en période d'essor économique. Mais ces expériences confirment d'autre part qu'il est indispensable d'améliorer les prévisions en matière d'économie si l'on veut utiliser convenablement les moyens d'action dont on dispose sur le plan de la politique conjoncturelle.

532 Etats-Unis d'Amérique

Aux Etats-Unis, toute la politique économique est axée sur l'«Employment Act» de 1946. Quant aux mesures de politique monétaire et de crédit, elles sont prises notamment en vertu du «Federal Reserve Act» de 1913 et du «Banking Act» de 1935. De même que l'actuel article 31^{quinquies} de notre constitution, l'«Employment Act» est né de la crainte qu'une récession ne se produise au lendemain de la guerre. Il confère expressément à l'Etat central une responsabilité et une compétence en ce qui concerne l'évolution économique; on a pourtant laissé pendantes toute une série de questions relatives au régime économique et aux moyens d'action, afin de faciliter l'adoption de la loi au Parlement. Il a ainsi été possible finalement de faire de la loi contre la dépression la base solide d'une politique économique souple et s'appliquant à tous les secteurs.

L'«Employment Act» ne contient ni liste définitive d'objectifs à atteindre, ni ensemble de moyens d'action clairement définis. Les seuls buts qui apparaissent dans le texte légal sont le plein emploi, la croissance économique et la stabilité des prix. D'autres objectifs s'y sont automatiquement ajoutés avec l'apparition de nouveaux problèmes économiques.

Etant donné qu'il n'est pas formulé de façon stricte, l'«Employment Act» permet une interprétation propice aussi bien à l'Etat qu'aux employeurs. L'interprétation de la loi, ainsi que l'utilisation et le cumul des moyens d'action sont, dans une large mesure, laissés à l'appréciation du gouvernement. Des institutions efficaces de caractère scientifique, en premier lieu le «Joint Economic Committee» et le «Council of Economic Advisers», veillent à ce que cette conception devienne réalité.

Lorsqu'il s'agit de décréter des mesures de caractère financier, la large compétence du président des Etats-Unis dans le domaine de la politique économique est limitée. Dans ce cas, il faut en effet obtenir presque toujours l'assentiment du Congrès, mais cela ne fait guère perdre de temps car l'institution du référendum n'existe pas et, d'autre part, le Parlement se compose de professionnels qui siègent quasiment en permanence. C'est ainsi, par exemple, qu'en dépit de la nécessité d'obtenir l'approbation du Parlement, l'on a assez fréquemment modifié ces derniers temps les taux d'impôt à court terme, en vue d'une régulation de l'activité économique. La force de la politique financière des Etats-Unis réside notamment dans le fait que, pour ce qui touche l'impôt direct sur le revenu, la période de taxation coïncide avec la période de paiement.

L'ensemble des moyens d'action dont dispose la politique monétaire est très complet; il va des mesures de politique d'escompte et de politique de marché libre aux restrictions sélectives de crédit. L'organe dont relève la politique monétaire est le «Federal Reserve System» (système de banque centrale), qui a été créé en 1913 en vertu du «Federal Reserve Act». Le «Federal Reserve System» est presque entièrement indépendant de l'administration, ce qui a souvent rendu

difficile la coordination entre la politique monétaire et les autres secteurs de la politique économique. Cependant, le «Federal Reserve System» est responsable en dernier ressort devant le Congrès.

Le «Council of Economic Advisers» (CEA) est chargé de coordonner la politique économique dans son ensemble. Sa tâche difficile est facilitée dans la mesure où le président du CEA fait partie du cabinet.

Le fait que l'«Employment Act» est rédigé en termes généraux donne une grande souplesse à la politique américaine en matière de stabilité économique. Toutefois, à cet égard également, les réalisations sur le plan politique restent bien en deçà des exigences économiques.

533 Pays-Bas

Le gouvernement néerlandais applique une politique économique «active» qui est bien plus interventionniste et planificatrice que ne le sont les mesures de stabilisation prises en Allemagne fédérale et aux Etats-Unis. Après la deuxième guerre mondiale, les Pays-Bas et leur «Centraal Planbureau» ont fourni un travail de pionnier dans le domaine de la planification générale de l'économie.

L'ensemble des buts de la politique économique forme une sorte de «pentagone magique». A l'objectif de la croissance économique et aux trois objectifs bien connus de la stabilisation de la conjoncture vient s'en ajouter un cinquième: celui qui prévoit de répartir équitablement les revenus.

Le «Centraal Economisch Plan», qui n'a pas un caractère obligatoire au demeurant, constitue un instrument de poids en vue d'aiguiller l'économie dans son ensemble; il est utilisé plutôt comme «pierre de touche» lorsqu'il s'agit de choisir et de doser les mesures gouvernementales. A côté de ce plan, le «Centraal Planbureau» établit aussi, à l'intention du gouvernement, les rapports trimestriels sur l'état de la conjoncture économique.

La structure des moyens d'action en matière de politique conjoncturelle est révélatrice du caractère interventionniste de la politique économique des Pays-Bas. C'est ainsi qu'à la fin des années soixante, différentes mesures relatives à la politique des revenus ont été prises sous la pression des tendances inflationnistes, mesures qui comprenaient même le blocage des salaires et des prix. Cependant, ces interventions se sont le plus souvent heurtées à la résistance des partenaires sociaux; on a reproché au gouvernement d'avoir omis, en temps opportun, de s'attaquer à la surchauffe par des méthodes compatibles avec les lois du marché.

Les impôts et les taxes furent aussi augmentés en vue de lutter contre l'inflation, les surplus de recettes ainsi obtenus devant être versés à un compte bloqué auprès de la banque centrale; lorsque la situation financière devenait difficile, on les utilisait pour acquitter par anticipation des dettes à court et à moyen terme. Les tentatives faites en vue de limiter les dépenses de l'Etat se sont apparemment heurtées – comme dans d'autres pays – à des obstacles d'ordre politique et pratique.

D'autres moyens d'action complémentaires sont en outre à la disposition des responsables de la politique conjoncturelle, par exemple l'introduction ou la suppression d'une déduction sur les investissements exonérée d'impôt, l'accélération ou le renvoi d'investissements publics, un blocage de l'effectif du personnel applicable à l'administration de l'Etat, une procédure d'approbation visant différentes catégories de constructions et une taxe de durée limitée, perçue d'après l'ampleur des frais de construction, des limitations apportées à l'octroi de crédits à la consommation ainsi qu'un étalement du cautionnement des crédits que l'Etat doit assumer.

Les moyens d'action des Pays-Bas sur le plan de la politique monétaire et du crédit ressemblent aux mesures qui sont présentement appliquées en Suisse. Dans l'un et l'autre pays, la politique d'escompte et du marché libre n'a qu'une efficacité limitée. Aux Pays-Bas également, les réserves minimales et la limitation du crédit reposent, en dépit de l'existence de bases légales, sur des conventions librement négociées. Il semble que la banque centrale préfère souvent s'engager dans la voie des conventions plutôt que d'opter pour les moyens légaux. Cela provient sans doute du fait que, dans les petits pays dont l'économie est étroitement tributaire de l'économie mondiale, l'influence de la banque d'émission se heurte rapidement, en cas de restrictions, à des obstacles ayant pour origine les échanges économiques avec l'étranger.

534 Autriche

La politique économique de l'Autriche repose sur une économie de marché orientée, assortie d'une péréquation organisée des intérêts. Comparée à celle des autres pays occidentaux, elle opte en faveur de méthodes de régulation inconciliables avec les lois du marché et pour des mesures protectionnistes.

Les moyens d'intervention mis au service de la politique de stabilisation s'étendent au champ d'action de la banque centrale, à celui de la politique financière et fiscale ainsi qu'à la sphère de la commission compétente en matière de prix et de salaires.

Les lignes directrices de la politique monétaire et du crédit sont établies par le Conseil général de la Banque nationale, c'est-à-dire par une autorité politique. La Banque nationale doit régler la circulation monétaire et le trafic des paiements avec l'étranger; elle doit aussi sauvegarder le pouvoir d'achat de la monnaie à l'intérieur comme à l'extérieur. En outre, elle a l'obligation expresse d'assurer, dans le cadre de sa politique de crédit, une répartition des crédits qui tienne compte des exigences de l'économie nationale. Pour s'acquitter de ces tâches, elle dispose de moyens d'action importants dans le domaine monétaire et du crédit. Abstraction faite de la politique traditionnelle de l'escompte, elle peut aussi pratiquer une politique du marché libre et imposer l'obligation de constituer des réserves minimales à l'ensemble des établissements financiers.

On s'efforce, dans le cadre de la politique budgétaire, d'influer sur l'évolution de la conjoncture économique et sur les fluctuations saisonnières. Par

exemple, les projets d'investissements publics peuvent être reportés à la saison d'hiver, ou encore des ressources budgétaires affectées à des dépenses d'investissement peuvent être bloquées en cas de besoin. Comme les taux d'impôt ne peuvent être modifiés que par des lois, l'une des conditions essentielles de toute politique fiscale souple et dynamique fait évidemment défaut.

La commission compétente en matière de prix et de salaires est constituée sur une base paritaire; elle a pour tâche d'apprécier l'évolution des prix et des salaires. Elle est par conséquent l'organe dont relève la politique des revenus. Si, à ses débuts, elle a limité son activité à la préparation de mesures ad hoc de stabilisation à court terme, par la suite elle est devenue un instrument de la politique conjoncturelle, intégré dans les autres moyens d'action de la politique économique. Les syndicats ont adopté la politique anticyclique des salaires, dont ils ont fait leur credo officiel; en matière de politique des prix également, la nécessité d'un «timing» judicieux du point de vue de la politique conjoncturelle s'est manifestée toujours plus impérieusement, parallèlement au critère des coûts, qui prédominait à l'origine.

Pendant assez longtemps, la politique économique de l'Autriche est parvenue à réaliser de manière très satisfaisante les buts visés en matière de politique conjoncturelle. Il lui a été possible par exemple, malgré sa forte dépendance du commerce extérieur (celui-ci représente plus d'un quart du produit national brut), de mieux maîtriser les fluctuations économiques que ce n'est le cas à l'étranger. Une étude du Fonds monétaire international inscrit à l'actif de la politique des revenus l'absence de spéculations concernant la hausse des prix. De toute manière, la poussée des prix et des coûts s'est révélée un peu plus faible qu'à l'étranger, la paix du travail a été préservée et l'équilibre économique extérieur n'a pas été mis en péril. Cependant, le dynamisme économique et de degré d'occupation ont été plutôt modérés. Depuis peu, le renchérissement s'accroît de nouveau.

535 Suède

Les pouvoirs dont le gouvernement dispose aux fins de mener une politique de stabilisation sont extraordinairement étendus. L'exécutif possède une liberté d'action maximum qui lui permet d'influer sur la marche de l'économie conformément aux exigences de la conjoncture et des objectifs de sa politique économique. En pratique, seuls le rationnement et la confiscation de la propriété privée n'entrent pas en ligne de compte.

En abandonnant le principe de l'équilibre annuel du budget, la Suède a, au bon moment, imprimé à sa politique financière une orientation de caractère nettement conjoncturel. Les grandes lignes de la politique de la banque d'émission sont également fixées, pour l'essentiel, par le ministre des finances. Etant donné que cet institut est contraint, en vue de maintenir la stabilité des taux d'intérêt, de donner satisfaction, dans une forte proportion, aux demandes de crédit présentées par l'économie, il arrive fréquemment que l'efficacité des mesures prises dans le domaine de la politique financière soit compromise par

la politique monétaire. En outre, les conventions librement négociées que la banque d'émission conclut avec les banques commerciales ne conduisent pas, d'ordinaire, au succès escompté, en raison de leur tendance qui va à contre-courant de l'intérêt des banques.

La politique économique est coordonnée par un comité spécial. Celui-ci doit suivre constamment l'évolution économique et, au besoin, prendre l'initiative de mesures opportunes et adéquates; il doit aussi les regrouper toutes par rapport à leurs répercussions conjoncturelles. Ce comité comprend trois organes:

Le Comité de coopération économique, qui doit suivre en permanence l'évolution économique à l'intérieur du pays comme à l'étranger; il doit l'apprécier et collaborer dans ce but avec le Conseil de la recherche. En outre, il doit se prononcer sur les prévisions économiques.

Le Comité de planification des mesures de stabilisation économique, qui doit entreprendre des enquêtes et présenter des recommandations destinées à combattre l'instabilité économique.

Le Conseil de la recherche enfin, qui est un collège d'experts à caractère consultatif. Il se compose des directeurs des cinq instituts de recherches économiques qui existent dans le royaume.

On peut donc constater que, dans le domaine de la politique de stabilisation de la conjoncture, le gouvernement suédois est doté de pouvoirs spéciaux extrêmement étendus. La concentration des compétences entre les mains du gouvernement facilite le contrôle politique.

536 Autres pays

Pour terminer, esquissons encore brièvement les moyens d'action dont disposent la France et l'Italie en matière de politique conjoncturelle.

En France, la politique conjoncturelle est essentiellement du ressort des organes suprêmes de l'Etat. Son influence sur l'évolution économique est probablement plus grande en France que dans les autres pays de la CEE. On le remarque particulièrement dans le domaine de la politique monétaire et de crédit, où l'Etat a largement son mot à dire. On constate en général que le gouvernement a très souvent recouru à des mesures dirigistes. En outre, les informations fournies par les plans économiques jouent un rôle important; elles permettent aussi d'influer sur les mesures conjoncturelles.

En Italie, la régulation globale de la conjoncture exerce ses effets plutôt sur la politique budgétaire et fiscale que sur la politique monétaire et de crédit. Mais on est aussi intervenu directement et à diverses reprises dans les mécanismes du marché, afin de combattre de fâcheuses tendances. Jusqu'à présent, tous les gouvernements ont eu conscience de l'importance d'une économie stable. Cependant, compte tenu de la structure particulière de l'économie italienne qui possède un immense réservoir de main-d'œuvre, ils se sont efforcés de doser les mesures de stabilisation de telle sorte que le risque d'une récession est resté faible.

6 Procédure de consultation à laquelle a donné lieu l'avant-projet d'un nouvel article 31^{quinquies} de la constitution

61 Procédure de consultation par voie écrite

611 Remarques préliminaires

En date du 14 octobre 1971, le Département fédéral de l'économie publique a soumis, en l'accompagnant d'un rapport explicatif, un projet de nouvel article 31^{quinquies} de la constitution à l'appréciation des cantons, des groupements économiques intéressés et des partis politiques; ils ont été invités à se prononcer jusqu'à la fin de mars 1972. Le projet d'article s'inspire dans une large mesure des propositions élaborées par la Commission de recherches économiques et par les spécialistes du droit public dont le concours avait été requis.

Le rapport explicatif relève que nous tenons en principe pour fondés les objectifs et les moyens d'action proposés par les experts et que nous nous employons à leur donner une assise constitutionnelle. Nous n'entendons toutefois pas encore déterminer comment seraient aménagés les détails de ces mesures ni en délimiter le champ d'application. Nous souhaitons attendre les résultats de la procédure de consultation pour statuer sur ces questions de nature éminemment politique, parmi lesquelles figurent les dérogations au principe de la liberté du commerce et de l'industrie et l'influence à exercer sur la gestion financière des cantons et des communes.

Nous abordons brièvement ci-après les principales objections et suggestions présentées à propos des divers alinéas du projet initial d'article constitutionnel. Nous pouvons renoncer à nous exprimer dès maintenant de manière circonstanciée sur les critiques formulées, car nous aurons l'occasion d'y revenir, au chapitre suivant, dans le commentaire des différents alinéas et de préciser jusqu'à quel point elles ont pu être retenues.

612 Appréciation générale du projet d'article constitutionnel

Le nombre élevé et l'ampleur des réponses reçues montrent qu'une grande importance est ordinairement attribuée à l'élargissement du fondement constitutionnel de la politique conjoncturelle. Cela ressort aussi des multiples suggestions qui vont au-delà de nos propositions.

On estime unanimement que la constitution doit assigner à la Confédération un mandat précis en matière de politique conjoncturelle. Toutefois, les avis divergent fortement en ce qui concerne l'énoncé des objectifs et, en particulier, l'aménagement des moyens d'action. La critique porte essentiellement sur les possibilités prévues de déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie et d'influer sur la gestion financière des cantons et des communes.

613 1^{er} alinéa

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

Bien que la définition sous une forme négative des objectifs visés ne se soit heurtée qu'à peu de refus, on désire fréquemment qu'il soit fait mention d'un but supérieur, certains souhaitant que soient en outre formulés des objectifs connexes. On éprouve principalement le besoin de voir figurer au 1^{er} alinéa un objectif fondamental visant par exemple à «favoriser une évolution conjoncturelle équilibrée». D'aucuns préconisent de retenir un objectif se rapportant à l'évolution économique à assez long terme; il se traduirait par la nécessité d'assurer une croissance économique cohérente, permanente, respectueuse de l'environnement ou axée sur un développement régional harmonieux. Mais on voudrait également que soit entériné l'objectif consistant en une répartition équitable des revenus et de la fortune. Selon quelques avis, il serait préférable de définir en termes positifs les objectifs recherchés en citant le plein emploi, la stabilité monétaire et l'équilibre économique extérieur.

Les objections essentielles que soulève le 1^{er} alinéa ont manifestement trait à la faculté octroyée à la Confédération de déroger, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. La crainte qu'un blanc-seing soit accordé à la Confédération est très répandue, et certains doutent que l'Etat fasse usage de ce pouvoir avec toute la modération voulue. On requiert au premier chef – principalement dans les milieux libéraux et patronaux – que les mesures dont l'application autorise une dérogation au principe de la liberté du commerce et de l'industrie soient énumérées exhaustivement ou pour le moins limitées dans le temps. Au cas où l'on se résoudrait à une énumération exhaustive, certains milieux proposent que l'industrie de la construction soit expressément comptée au nombre des secteurs d'intervention.

Plusieurs des organismes consultés suggèrent en outre de mentionner encore d'autres domaines d'intervention ou même certaines mesures de stabilisation. Ainsi, on aspire par exemple à ce que la préparation et l'encouragement des mesures propres à créer des possibilités de travail soient formellement prévus au niveau constitutionnel ou à ce que soit précisé le champ d'intervention dans les domaines de la monnaie et du crédit par l'énumération des avoirs minimaux, de la limitation de l'expansion du crédit, du contrôle des émissions et d'autres moyens d'action.

Mais la version que nous proposons a aussi de nombreux partisans, encore qu'une partie d'entre eux assortissent leur agrément de réserves. Ils subordonnent par exemple leur approbation à la condition que l'article constitutionnel dispose que de telles ingérences ne peuvent entrer en ligne de compte que si

elles sont dans l'intérêt général et n'entravent pas la répartition des revenus et de la fortune. Selon d'autres propositions, il y aurait lieu d'énumérer limitativement les mesures auxquelles il ne serait pas possible de recourir parce qu'elles violent la liberté du commerce et de l'industrie, au nombre desquelles figurent les immixtions dans la formation des prix et des revenus. Enfin, on requiert également que si elles portent atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, les mesures allant au-delà des trois secteurs classiques d'intervention nommément désignés soient limitées dans le temps.

Plusieurs mémoires reflètent nettement le désir que soit élucidée la notion de liberté du commerce et de l'industrie, à laquelle il y aurait avantage à substituer celle de «liberté économique». Aussi longtemps qu'une mesure répondrait à l'intérêt général, la question d'une transgression éventuelle de ce droit individuel aurait à passer à l'arrière-plan. Il importerait en particulier de tirer au clair la relation entre la liberté du commerce et de l'industrie, d'une part, et les autres aspects de notre système économique, de l'autre.

614 2^e alinéa

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

La plupart des cantons redoutent que les suppléments d'impôts et les impôts spéciaux ne soient de nature à porter préjudice à la substance fiscale des cantons et des communes. La mobilité des cantons en matière fiscale s'en trouverait réduite, et il leur serait plus difficile de gérer leurs finances selon les nécessités conjoncturelles. Si de telles mesures étaient néanmoins envisagées, il faudrait pour le moins tenir compte des différences qu'accuse la capacité financière des cantons. On suggère aussi que les cantons soient autorisés, de concert avec la Confédération, à varier à des fins conjoncturelles les taux des impôts cantonaux et même des impôts communaux.

L'efficacité de suppléments et de rabais sur l'impôt fédéral direct est mise en doute plus d'une fois parce qu'un grand laps de temps s'écoule entre la taxation et l'échéance du paiement. Aussi certains cantons sont-ils d'avis que des suppléments ne devraient être perçus que sur des impôts fédéraux indirects. D'autre part, on attire l'attention sur le fait que l'appareil administratif nécessaire à l'application de ce système et le reversement de ces suppléments sur les prix soulèvent des problèmes.

La question de l'impôt spécial suscite des objections et des suggestions tout aussi variées. L'éventail des opinions va du refus systématique à l'approbation sans réserve. A ce propos également, on fait observer que l'efficacité de ce moyen est faible, que les conditions sur le plan institutionnel font défaut et

qu'il en résulterait des effets secondaires indésirables. Divers milieux proposent en outre que l'assiette, les genres et le nombre de ces impôts spéciaux soient d'emblée précisés au niveau constitutionnel.

On suggère fréquemment d'autres possibilités d'épongeage qui se substitueraient aux mesures fiscales envisagées ou les complèteraient en partie. Nombre d'organismes consultés souhaitent que soit instituée une taxe ou une réserve conjoncturelle spéciale et que le moyen du paiement anticipé des impôts soit ancré dans la constitution. D'aucuns estiment aussi que les taux d'amortissements fiscaux et les prescriptions d'évaluation applicables aux entreprises, de même que les cotisations au titre de la prévoyance sociale devraient être adaptés à la situation conjoncturelle.

L'argumentation officielle selon laquelle l'objectif de stabilisation implique l'obligation d'utiliser les fonds épongés conformément aux exigences conjoncturelles n'est pas parvenue à convaincre tout à fait la majorité des organismes qui ont pris part à la procédure de consultation. Aussi propose-t-on de prescrire expressément l'utilisation adéquate des fonds ou l'obligation de les stériliser en créant par exemple à cet effet un fonds destiné à assurer l'équilibre conjoncturel. Plusieurs groupements économiques, partis et cantons demandent de surcroît que les fonds épongés soient ultérieurement restitués, que ce soit sous la forme d'un remboursement direct, de la remise de titres négociables ou de réduction du taux des impôts.

Diverses opinions formulées au sujet du 2^e alinéa ont trait, de façon toute générale, à l'amélioration de notre système fiscal. On recommande surtout le passage à la taxation annuelle pour permettre d'influencer rapidement le volume des liquidités et empêcher les effets procycliques indésirables des mesures fiscales. On se prononce en outre en faveur d'un partage plus clair de la compétence en matière fiscale, d'une harmonisation du système fiscal à l'échelle du pays tout entier et, enfin, d'une répartition plus équitable des charges fiscales.

615 3^e alinéa

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

La nécessité de mieux adapter la gestion des finances cantonales et communales aux impératifs de la stabilisation conjoncturelle est largement reconnue. Mais on ne manque pas de relever les difficultés que la réalisation de ce principe occasionnerait aux cantons.

Nombre d'entre eux affirment qu'ils ne disposent que d'une faible marge de flexibilité tant en ce qui concerne l'aménagement de leurs recettes que celui de

leurs dépenses, et ils demandent notamment que le pouvoir de s'immiscer dans l'autonomie financière des cantons et des communes soit défini de manière plus précise.

On propose en outre de circonscrire clairement sur le plan constitutionnel les critères régissant l'«adaptation de la gestion financière aux impératifs de la stabilisation conjoncturelle». De plusieurs côtés, on pense que la Confédération devrait avoir expressément mandat de contraindre les cantons et les communes à aménager leurs finances conformément aux exigences conjoncturelles. Inversement, il ressort d'une majorité des réponses reçues que l'obligation de gérer les finances selon les impératifs conjoncturels et de pourvoir à une planification financière devrait être formellement étendue à la Confédération malgré l'existence de dispositions analogues dans la loi sur les finances fédérales. Selon des avis isolés, la mention de la planification financière dans cet ordre d'idées est inopportune et de nature à prêter à confusion.

Telle qu'elle est prévue, la compétence de la Confédération d'adapter à la gestion financière des collectivités publiques le versement des subventions fédérales et des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux se heurte – principalement dans les cantons – à une opposition, parfois violente. On objecte avant tout que ces quotes-parts et la majeure partie des subventions fédérales ont un fondement juridique. D'autres milieux se prononcent, en revanche, pour un renforcement de cette norme répressive. On insiste fréquemment sur la nécessité de tenir compte des régions économiquement et financièrement faibles, comme aussi des exigences inhérentes aux politiques régionale, structurelle et de croissance. Quelques cantons et groupements économiques estiment qu'une collaboration bénévole plus étroite entre les diverses collectivités publiques devrait prévaloir sur l'octroi d'une compétence à la Confédération.

616 4^e alinéa

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

D'une façon générale, l'amélioration de la statistique économique est considérée comme une tâche nécessaire et primordiale; aussi le 4^e alinéa rencontre-t-il une large approbation qui n'est assortie d'aucune réserve. Quelques groupements économiques, patronaux notamment, désireraient pourtant que le pouvoir de procéder à des enquêtes se limitât à celles que requiert l'analyse de la situation économique. D'autres souhaiteraient, en revanche, que cette compétence fût étendue. C'est ainsi que trois associations de consommateurs voudraient que la consommation fût englobée dans les investigations statistiques. On recommande également un développement parallèle des statistiques cantonales et communales.

Certains organismes consultés sont d'avis que cette disposition constitutionnelle ne peut être efficace que si elle oblige de surcroît l'économie privée et les collectivités publiques à fournir les renseignements nécessaires. On se de-

mande en outre si les groupements professionnels et les partenaires sociaux ne devraient pas être associés au rassemblement et au dépouillement des données et s'il ne conviendrait pas de contraindre la Confédération à informer le public sur les résultats de telles enquêtes.

617 5^e alinéa

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

Alors que le mode d'exécution de l'article constitutionnel est largement approuvé, la délégation du pouvoir d'édicter des règles de droit se heurte à quelque résistance. L'opinion selon laquelle cette délégation devrait être limitée au Conseil fédéral ou aux cas d'extrême urgence est très répandue. Il y aurait lieu d'examiner, dit-on, si une telle délégation de compétence ne serait pas possible sans qu'elle soit l'objet d'une prescription spéciale dans l'article constitutionnel sur la politique conjoncturelle. Certains juristes souhaitent que cet article autorise en outre une délégation au profit de l'Assemblée fédérale.

A propos de ce 5^e alinéa, on propose également de créer une assise constitutionnelle servant de fondement à la déclaration de force obligatoire de conventions de l'économie privée. On songe à des accords dans le domaine de la monnaie et du crédit, comme aussi dans d'autres secteurs économiques.

618 6^e alinéa

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

Dans ce dernier alinéa, la disposition relative à la procédure de consultation soulève quelques objections. L'idée que l'obligation de consulter devrait être statuée aussi lorsqu'il s'agit d'arrêtés fédéraux urgents a d'assez nombreux partisans. On requiert également que soient en outre consultés les partis politiques et d'autres milieux tels que les hommes de science et les consommateurs, par exemple. D'autres suggestions concernent des questions de forme de moindre importance en rapport avec la réglementation de la consultation et les modalités d'exécution de l'article constitutionnel.

619 Remarques sur la conception de la régulation globale de l'économie par le biais de la politique conjoncturelle

Plusieurs organismes consultés ne se sont pas prononcés seulement sur les divers alinéas du projet d'article constitutionnel, mais aussi sur des questions fondamentales touchant la politique conjoncturelle et les principes régulateurs

de notre économie, auxquelles il conviendrait de penser en mettant sur pied un nouvel article 31^{quinquies} de la constitution. La revendication essentielle, s'inspirant surtout du respect de la liberté du commerce et de l'industrie, concerne la sauvegarde de notre régime économique libéral. Une économie sociale de marché fondée sur la libre concurrence est aussi, affirme-t-on, l'un des éléments de l'objectif final auquel doit tendre la politique conjoncturelle. Au demeurant, une politique de stabilisation aurait à tenir compte de ses répercussions sur la répartition des revenus et de la fortune.

Alors que les uns attirent l'attention sur les faibles chances de succès de la politique conjoncturelle et sur les obstacles auxquels elle se heurte, les autres considèrent la lutte contre l'inflation comme une tâche communautaire de la population et de l'économie tout entières. Etant donné que l'inflation provoque des distorsions en matière de répartition et de structure et favorise les concentrations économiques, la nécessité d'interventions sectorielles – constate-t-on – s'en trouverait accentuée.

Le fait que notre économie est toujours plus tributaire de l'étranger justifierait d'autre part une intensification de la collaboration internationale sur le plan de la politique conjoncturelle. Mais une coopération plus étroite et une coordination des efforts s'imposeraient aussi à l'intérieur du pays, notamment entre la Confédération et les cantons. S'il est indispensable, pour atteindre l'objectif de stabilité, d'utiliser globalement les moyens d'action disponibles, la politique conjoncturelle devrait alors être différenciée par rapport aux besoins régionaux et sociaux.

Maintes suggestions ont trait à l'aménagement de divers instruments de la politique conjoncturelle. Il s'agit toutefois, en l'occurrence, de questions qui ressortissent à la législation d'exécution. Enfin, plusieurs propositions se rapportent à des mesures d'ordre institutionnel. On suggère, par exemple, la formation d'un conseil d'experts ou d'un conseil conjoncturel et la création d'un office fédéral de la politique conjoncturelle. L'observation de la conjoncture devrait être confiée à un organe spécial de coordination ou à un centre suisse de recherches conjoncturelles.

62 Examen, dans une optique politique, des résultats de la procédure de consultation

Les résultats de la procédure de consultation reflètent de toute évidence la grande portée économique et sociale attribuée à l'élargissement du fondement constitutionnel de la politique conjoncturelle. C'est pourquoi nous avons décidé de faire appel non seulement à des experts, mais encore à un organe consultatif d'essence politique qui a été chargé d'examiner les résultats de la procédure de consultation. Nous avons veillé, en le composant, à ce que les diverses tendances politiques, langues nationales et régions du pays y fussent équitablement représentées.

Présidé par le chef du Département fédéral de l'économie publique, l'organe consultatif s'est penché, au cours de deux séances, sur les solutions à apporter aux principales questions soulevées par le nouvel article constitutionnel, tout en s'efforçant de réaliser la plus large entente possible. La volonté de conciliation et le degré de consentement mutuel auquel on est parvenu ont été fort réjouissants. Personne n'a contesté la nécessité que la constitution donne à la Confédération le mandat formel de stabiliser la situation économique dans la plus large acception du terme. Comme ce fut le cas lors de la procédure ordinaire de consultation, la définition des objectifs à atteindre et l'étendue des pouvoirs à accorder à la Confédération en matière de politique conjoncturelle ont donné lieu, en revanche, à des divergences de vues très prononcées. Il a été possible de les atténuer quelque peu, au fil des discussions, à propos de différents points, en particulier quant au problème fondamental des dérogations au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. La nécessité d'autoriser de telles dérogations dans des circonstances particulières a été reconnue par un nombre croissant de participants.

Une certaine identité de vues a été réalisée aussi au sujet du second élément majeur du projet, à savoir la possibilité d'influer sur la gestion financière des cantons et des communes. On a admis généralement qu'il était indispensable d'associer davantage les cantons aux efforts de stabilisation. Nous avons laissé entrevoir une disposition aux termes de laquelle il serait tenu compte, s'il fallait éventuellement réduire les subventions fédérales et les quotes-parts des cantons, des disparités dans le développement économique des différentes régions.

Sur d'autres questions encore, les points de vue se sont rapprochés. Nous y reviendrons plus en détail, au chapitre suivant, dans le commentaire des divers alinéas du projet d'article constitutionnel.

Pour ce qui est de l'élargissement des moyens d'action de la politique conjoncturelle, le présent projet de nouvel article 31^{quinquies} de la constitution ne se différencie pas notablement de celui qui a été soumis à la procédure de consultation. Il s'inspire encore davantage du souci d'en assurer la réalisation sur le plan politique. Le soin minutieux apporté à l'examen des résultats de la procédure de consultation a certainement contribué à une formation mieux étayée des opinions et, partant, à une meilleure compréhension des problèmes et à une plus large entente.

7 Le nouvel article 31^{quinquies} de la constitution

71 Remarques liminaires

Un nouvel article constitutionnel ne peut combler de manière satisfaisante la lacune de caractère juridique existant dans le domaine de la politique conjoncturelle

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

711 Attributions de la Confédération

La plus ancienne disposition constitutionnelle touchant la politique conjoncturelle se trouve à l'article 39 qui se rapporte à la banque d'émission. Aux termes de cet article, la Banque nationale avait pour tâche principale de «servir de régulateur du marché de l'argent», c'est-à-dire d'adapter la masse monétaire au volume des biens offerts et d'éviter ainsi tant l'inflation que la déflation. Initialement, la politique en matière de prêts sur nantissement et d'escompte – parallèlement au système de l'étalon de numéraire-or en tant que mesure de défense économique vis-à-vis de l'extérieur – suffisait pour atteindre cet objectif; ces instruments n'ont plus aujourd'hui l'efficacité voulue. Comme nous l'avons déjà signalé, la première tentative d'élargir les moyens d'action de la banque d'émission a échoué en 1969 pour diverses raisons complexes.

Comme on le sait, l'article 31^{quinquies} a été inséré dans la constitution en 1947 en relation avec les nouveaux articles économiques, à un moment où le pays était encore sous l'influence de la crise économique et du chômage des années trente. A cette époque où le spectre d'une nouvelle période de chômage suscitait de graves craintes, on ne pouvait prévoir que la Confédération devrait aussi pouvoir prendre des mesures pour prévenir et combattre le renchérissement. C'est la raison pour laquelle la compétence ne lui en a pas été expressément donnée.

Ainsi que cela ressort de notre message du 4 février 1970 à l'appui d'un projet d'arrêté instituant un dépôt à l'exportation et de notre rapport complémentaire du 6 mai 1970 relatif à l'institution d'un dépôt à l'exportation et à d'autres mesures propres à tempérer la conjoncture (FF 1970 I 188 1041), la Confédération peut, il est vrai, prendre des mesures propres à modérer la surchauffe économique en se fondant sur quelques articles de la constitution qui n'ont pas été édictés en premier lieu à des fins conjoncturelles. Pour qu'elle puisse adopter en temps voulu des mesures efficaces, elle devrait disposer d'attributions beaucoup plus étendues. Dans le rapport précité, nous avons aussi exposé qu'en 1967 déjà, dans la réponse donnée à la motion Heil, nous avons reconnu que ce problème constitutionnel méritait pleinement d'être examiné. En outre, nous constatons qu'on avait, tout récemment encore, déploré l'ab-

sence d'une disposition constitutionnelle générale et agréée de toute part, autorisant la Confédération à prendre des mesures propres à normaliser l'évolution conjoncturelle. Les études de droit public exécutées entre-temps ont montré qu'il est inévitable, si l'on veut permettre à la Confédération de s'acquitter de ses tâches en matière de stabilisation de la situation économique, d'insérer dans la constitution des dispositions lui conférant des attributions suffisamment étendues dans ce domaine.

À plusieurs reprises, on s'est demandé s'il ne faudrait pas, aux fins de prévenir et de combattre les crises, maintenir l'actuel article 31^{quinquies} de la constitution et ne créer un nouvel article qu'en vue de modérer l'expansion économique et de lutter contre le renchérissement. Toutefois, comme l'actuel article 31^{quinquies} ne satisfait même plus complètement aux exigences en ce qui concerne la lutte contre les crises, il est recommandable de le remplacer par un nouvel article touchant les deux principaux objectifs visés en matière de stabilisation. Celui-ci continuerait naturellement de servir de fondement aux dispositions légales actuelles sur la lutte contre les crises et la création de possibilités de travail.

712 Liberté du commerce et de l'industrie

Lors du débat qui s'est engagé à la fin des années soixante sur les dispositions visant à renforcer les moyens d'action de la Banque nationale, on s'est demandé si l'on dérogeait, pour certaines de ces mesures, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie et si le législateur pourrait se fonder, pour les adopter, sur les articles 31^{quater} et 39 de la constitution. Nous ne pouvions, en ce qui nous concerne, partager les objections soulevées quant à la constitutionnalité de ces mesures.

Dans notre message du 24 janvier 1964 relatif à des mesures concernant le marché de l'argent et des capitaux, le crédit ainsi que des mesures conjoncturelles concernant la construction (FF 1964 I 181), nous avons déclaré que les deux projets d'arrêtés contenaient aussi des dispositions dérogeant au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Comme il n'existait pas de disposition constitutionnelle sur laquelle on aurait pu se fonder pour prendre des mesures dérogeant au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, il a fallu édicter ces deux textes sous forme d'arrêtés urgents selon la procédure prévue par l'article 89^{bis}, 3^e alinéa. Pour la même raison, il a fallu aussi donner la forme d'un arrêté urgent, sans fondement constitutionnel, à l'arrêté fédéral du 25 juin 1971 concernant la stabilisation du marché de la construction.

Etant donné que la Confédération sera également obligée, à l'avenir, de prendre des mesures du même genre que celles qui ont été décrétées en vertu des arrêtés urgents de 1964 et 1971, il est indispensable de prévoir dans le nouvel article constitutionnel la compétence de déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Même si d'aucuns estiment que ce n'est pas nécessaire, ce pouvoir doit être expressément mentionné dans l'article constitutionnel afin d'éviter de nouvelles controverses.

La Confédération ne doit toutefois pouvoir déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie que dans la mesure où c'est indispensable. Comme notre projet le dit, la Confédération ne peut porter atteinte à ce principe que «s'il le faut». Une dérogation n'est donc autorisée, en principe, que si elle constitue le seul moyen permettant d'obtenir la stabilisation visée. La Confédération continue donc d'être obligée de protéger dans la mesure du possible les libertés économiques. Il s'agit en l'occurrence de s'en tenir au principe de la proportionnalité lors d'ingérences de l'Etat affectant les libertés individuelles, principe actuellement reconnu en ce qui concerne tout acte de souveraineté de l'Etat. En conséquence, ses interventions qui restreignent les libertés individuelles ne doivent pas dépasser la limite de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé.

Les opinions sur l'essence de la liberté du commerce et de l'industrie divergent à l'heure actuelle (cf. à ce propos les controverses qu'ont révélées les exposés présentés et les discussions qui se sont déroulées à l'occasion de la Journée suisse des juristes, en 1970, à Interlaken; *Revue de droit suisse* 1970 II 265 s.). L'évolution des idées à ce sujet n'est pas achevée. Il est nécessaire toutefois que l'article constitutionnel sur la politique conjoncturelle soit compris de telle façon qu'il ne soit plus possible, même en cas d'interprétation très extensive du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, de mettre en cause la constitutionnalité, par exemple, de la limitation globale de la création de monnaie par le système bancaire dans le cadre de ses opérations de crédit, mesure qui est tout à fait conciliable avec l'économie de marché.

On peut d'autant mieux accepter l'idée d'accorder à la Confédération la compétence de déroger, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, que c'est le législateur qui doit décider de son emploi. C'est ainsi que, dans le cas des différentes mesures de politique conjoncturelle, il ne sera possible de déroger à ce principe qu'avec l'approbation du Parlement.

On requiert constamment une refonte fondamentale des dispositions constitutionnelles de caractère économique. Cette exigence a été aussi énoncée plusieurs fois lors de la procédure de consultation. Or une révision de cette importance demande beaucoup de temps. En raison de l'évolution précipitée de la conjoncture et des problèmes urgents qu'elle soulève, il est impossible d'attendre aussi longtemps. Il importe donc d'établir d'abord une nouvelle relation entre l'article constitutionnel sur la politique conjoncturelle et la liberté du commerce et de l'industrie que garantit la constitution, en tant que l'impose l'objectif visé: la stabilisation de la situation conjoncturelle.

713 Cantons et communes

Les finances des collectivités publiques, dont l'importance ne cesse de s'accroître, devront contribuer dans une plus large mesure à la stabilisation. C'est pourquoi cantons et communes devront, outre la Confédération, participer activement aux efforts entrepris à cet effet.

Les autorités des cantons et des communes s'efforcent en général d'équilibrer leur budget à assez long terme. Comme l'expérience le prouve, la marge de manœuvre que laisse la politique est relativement faible, de sorte que les résultats sont modestes. C'est la raison pour laquelle la possibilité doit être donnée à la Confédération d'obliger les cantons et les communes d'aménager leurs finances conformément aux impératifs de la stabilisation conjoncturelle. Etant donné qu'il s'agit de rapports entre la Confédération et les cantons, la compétence y relative doit être fixée dans la constitution. L'exécution de la disposition correspondante sera assurée par la législation, qui devra en particulier déterminer dans quelles conditions la Confédération peut procéder aux réductions prévues des subventions. Le Parlement pourra donc décider dans quelle mesure les attributions conférées à la Confédération par la constitution doivent être utilisées.

714 Procédure législative

En vertu de l'article 32 de la constitution, les dispositions prévues par les articles économiques ne peuvent être établies que sous forme de lois ou d'arrêtés sujets au vote du peuple. Il s'agit également en l'occurrence d'une prescription qui remonte à la période de crise des années trente. Durant cette période, la Confédération intervenait principalement sur le cours de l'économie par des arrêtés fédéraux urgents qui n'étaient pas soumis au référendum et par des arrêtés du Conseil fédéral. Or, au moment de l'adoption des articles économiques, on a voulu exclure cette possibilité pour l'avenir; le peuple devait pouvoir donner son avis.

La prescription de l'article 32 de la constitution s'applique aussi aux mesures de politique conjoncturelle de la Confédération prises en vertu de l'article 31^{quinquies}. Il paraît opportun de la maintenir en principe. Toutefois, comme il est avant tout indispensable d'agir rapidement, la prescription de l'article 32 ne peut donner satisfaction quant au nouvel article sur la conjoncture. C'est pourquoi il est proposé d'insérer une règle quelque peu différente et de supprimer à l'article 32 la référence à l'article 31^{quinquies}.

Pour les différentes mesures de politique conjoncturelle, il n'est donc prévu en principe que des actes législatifs sujets au vote du peuple. Le Conseil fédéral ou, dans les limites de ses attributions, la Banque nationale ne pourra également, à l'avenir, prendre de son propre chef que les mesures expressément mentionnées dans de tels actes. Dans ces conditions, il appartiendra aux conseils législatifs de prendre les décisions fondamentales dans les limites tracées par la nouvelle disposition constitutionnelle.

En revanche, il est indispensable de veiller à ce que l'article constitutionnel offre la possibilité d'édicter sans retard, s'il le faut, les mesures de politique conjoncturelle qui s'imposent. Le législateur doit donc autoriser le Conseil fédéral et la Banque nationale à régler le détail des mesures à prendre et à fixer la durée de leur application. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible d'assurer l'exécution rapide des mesures prévues par le législateur et, le cas échéant, de les abroger immédiatement.

72 Les différentes dispositions de l'article

721 1^{er} alinéa

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

La première phrase de la disposition charge la Confédération de s'employer à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle. Cette définition très large de l'objectif visé oblige la Confédération à empêcher en temps voulu que l'équilibre de l'évolution conjoncturelle ne soit troublé et à remédier à de telles perturbations. En mentionnant expressément l'objectif de ces mesures, qui est la stabilisation de la situation conjoncturelle, on met l'accent sur la prévention.

A la différence de l'article 31^{quinquies} en vigueur, la nouvelle disposition constitutionnelle fournira une base sûre non seulement pour les mesures visant à lutter contre les crises et à créer des possibilités de travail, mais encore pour combattre la surchauffe économique et le renchérissement.

Une évolution conjoncturelle harmonieuse implique en premier lieu le plein emploi, la stabilité du pouvoir d'achat de la monnaie et l'équilibre économique extérieur. On trouvera plus haut (chap. 4) des indications précises sur ce qu'on entend par ces objectifs partiels et sur l'importance qui leur est attribuée dans le cadre de la politique de stabilisation. En outre, il importe de tenir compte, en s'employant à stabiliser la situation économique, des exigences d'une croissance économique équilibrée et, en particulier, de la nécessité de ne pas défavoriser les régions économiquement faibles du pays.

La définition générale de l'objectif visé, qui figure en tête du 1^{er} alinéa, répond à une demande fréquemment exprimée lors de la procédure de consultation. Selon l'avis des experts, il n'aurait pas été nécessaire de retenir un but supérieur en sus des objectifs concrets de la politique de stabilisation. Compte tenu des objections et des suggestions présentées, nous avons considéré qu'il était politiquement indiqué de donner au début de l'article un mandat général en matière de politique conjoncturelle.

Insérer dans l'article constitutionnel d'autres objectifs supérieurs ou connexes – comme le demandaient diverses réponses à la consultation – dépasserait le cadre de cet article et appellerait l'octroi d'attributions plus étendues. Le but supérieur de l'amélioration de la prospérité commune est déjà fixé dans les articles 2 et 31^{bis}; toutes les autres dispositions de la constitution doivent donc s'en inspirer. Il ne serait également pas judicieux de mentionner, dans le cadre d'une délimitation des objectifs de la politique de stabilisation, les objectifs connexes dont il importe de tenir compte, par exemple la sauvegarde de l'économie de marché. Cela pourrait à la rigueur avoir lieu lors d'une révision des articles économiques ou d'une révision totale de la constitution.

Les principales conséquences de déséquilibres conjoncturels sont soit la surexpansion économique et le renchérissement, soit le chômage et la chute des prix. Ainsi qu'on l'a déjà exposé de façon détaillée, ces perturbations sont extrêmement indésirables tant sur le plan économique que du point de vue social; elles mettent en péril l'économie de marché et les libertés économiques. C'est pourquoi il est indispensable que la constitution oblige expressément la Confédération à prévenir et à combattre le chômage ainsi que le renchérissement. En dépit de l'extension de la compétence accordée à la Confédération, il ne sera pas toujours possible d'empêcher l'inflation ou le sous-emploi. Il est donc nécessaire d'obliger la Confédération aussi bien à prévenir qu'à combattre le chômage et le renchérissement.

De différente part, on a suggéré de définir de manière positive les deux objectifs, par exemple en citant le plein emploi et la stabilité monétaire. De concert avec les experts, nous nous en sommes tenus à la formule négative, car celle-ci est plus usitée et mieux compréhensible.

Dans la seconde phrase, la Confédération reçoit la compétence de prendre principalement dans certains domaines des mesures visant à stabiliser la situation conjoncturelle. Il s'agit des trois principaux champs d'intervention de la politique conjoncturelle, à savoir le secteur de la monnaie et du crédit, les finances publiques et les relations économiques extérieures. C'est en premier lieu dans ces domaines que la Confédération doit en effet appliquer sa politique de stabilisation. Cela est exprimé par le mot «principalement». L'ordre dans lequel les champs d'intervention sont énumérés n'a pas un caractère strict. Leur degré d'importance est surtout déterminé par la nature du déséquilibre conjoncturel. A la différence de la pratique suivie jusqu'ici, le centre de gravité de la politique conjoncturelle ne se situera plus essentiellement dans le domaine monétaire et dans celui de la construction.

Grâce aux dispositions qui pourront être édictées dans ces trois domaines principaux, il sera possible de combattre plus rapidement et plus efficacement que jusqu'ici les déséquilibres conjoncturels. Toutefois, il importe, pour les raisons qui ont été exposées, d'avoir la faculté de prendre en des cas tout à fait particuliers des mesures s'étendant à d'autres secteurs de l'économie. On ne pourra toutefois faire usage de cette faculté que si les dispositions prises dans le domaine de la monnaie et du crédit, dans celui des finances publiques et sur le plan des relations économiques extérieures ne permettent pas d'obtenir les résultats voulus dans des délais utiles.

Une partie des milieux consultés, qui se sont prononcés en faveur d'une énumération exhaustive des champs d'intervention, désireraient qu'on désigne, en sus des trois domaines en cause, le secteur de la construction. A notre avis, cela aurait le désavantage d'affaiblir le système d'intervention globale dans les trois domaines prioritaires et d'appliquer à la construction un traitement discriminatoire. Pour le secteur de la monnaie et du crédit, il existe déjà une base constitutionnelle en ce sens que, selon l'article 39 de la constitution, la Banque nationale a en particulier pour tâche de pratiquer une politique de crédit et

une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays. Il serait superflu de modifier ou de compléter cette règle; en effet, la question fort discutée de la dérogation à la liberté du commerce et de l'industrie ne se pose plus, parce que le législateur pourra dorénavant invoquer comme base constitutionnelle non seulement l'article sur la Banque nationale, mais aussi le nouvel article 31^{quinquies}. Il s'agira en premier lieu de créer la possibilité de prélever des avoirs minimaux, celle de limiter l'expansion du crédit et d'instituer un contrôle des émissions. Il n'est toutefois pas nécessaire juridiquement ni opportun sur le plan pratique de prévoir ces moyens d'action déjà au niveau constitutionnel, comme le souhait en a été exprimé ici et là lors de la consultation.

Dans diverses réponses, on se demandait s'il ne conviendrait pas d'envisager aussi, dans le dessein de stabiliser la situation conjoncturelle, des mesures relevant de la politique des revenus. Cette question est appréciée de manière fort différente au sein de l'opinion publique. Comme nous l'avons déjà exposé, nous avons de sérieuses objections à faire valoir, tant sur le plan conjoncturel qu'en ce qui concerne notre système économique, à l'égard d'interventions directes dans la formation des revenus, c'est-à-dire en premier lieu dans l'évolution des salaires, des prix et des taux d'intérêt. Nous estimons que, sous un régime d'économie de marché, une politique des revenus ne saurait entrer en considération à des fins de stabilisation de la situation conjoncturelle qu'en période de grave crise: guerre, marasme économique, inflation galopante, approvisionnement compromis. Cette remarque s'applique aussi, évidemment, à l'influence exercée par l'Etat sur l'aménagement des taux d'intérêt, par exemple sous la forme d'une manipulation du taux de l'intérêt hypothécaire.

Finalement, on a fréquemment exprimé le désir que la politique de stabilisation soit suffisamment différenciée selon les régions. Notre projet donne déjà suite à cette demande en ce sens que la Confédération, qui, selon la première phrase du 1^{er} alinéa, doit s'employer à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle, est tenue de prendre en considération les disparités existant dans le développement économique des diverses régions du pays. C'est en matière de politique financière que cette exigence est particulièrement justifiée et qu'il est le plus facile d'en tenir compte; le 3^e alinéa en fait expressément mention. Par la force des choses, elle n'est pas réalisable dans d'autres domaines ou ne l'est que modérément.

Comme nous l'avons exposé en détail dans nos remarques préliminaires, le nouvel article constitutionnel doit autoriser la Confédération à déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie lorsqu'elle prend des mesures destinées à stabiliser l'économie. Mais il faut qu'elle puisse le faire seulement si le but visé l'exige, ce que laisse entendre l'expression «s'il le faut», au 1^{er} alinéa. On a donc choisi intentionnellement la même tournure qu'à l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, de la constitution, où l'on veut aussi dire que toute dérogation à la liberté du commerce et de l'industrie doit obéir au principe de la proportionnalité.

Nous estimons que la seule observation de ce principe exclut tout danger d'abus en ce qui concerne la compétence de déroger à la liberté du commerce et de l'industrie. Cependant, compte tenu des critiques qui ont été émises durant la procédure de consultation, nous sommes disposés à limiter partiellement, dans la constitution, cette compétence de la Confédération. Nous proposons donc de préciser dans la dernière phrase du 1^{er} alinéa que soient limitées dans le temps toutes les mesures qui, dérogeant au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, ne relèvent pas des secteurs de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures. Le législateur doit soit instituer lui-même cette limitation, soit obliger le Conseil fédéral à limiter dans le temps les mesures dont il est appelé à régler le détail.

Toutefois, il ne se justifierait pas, sur le plan pratique, de limiter dans le temps, en vertu de la constitution, toutes les mesures dérogeant au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Le but de l'évolution équilibrée de la conjoncture montre déjà que le mandat de stabiliser l'économie a, dans une large mesure, un caractère permanent. C'est ainsi, par exemple, qu'il pourrait se révéler nécessaire de créer des réserves minimales à titre permanent, leur importance devant toujours être adaptée à la situation conjoncturelle. Mais la Confédération est en principe tenue de ne laisser une mesure en vigueur qu'aussi longtemps que l'exige la stabilisation de la conjoncture. Par conséquent, la décision relative à la durée de validité des mesures édictées ne pourra être prise que dans chaque cas isolément, c'est-à-dire selon les exigences requises par la situation.

722 2^e alinéa

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

Jusqu'à présent, les efforts en vue de stabiliser l'économie ont porté essentiellement sur la politique monétaire et de crédit, ainsi que sur l'industrie de la construction. La contribution de la politique financière, assez modeste, s'est limitée surtout à une politique fédérale modérée en matière de dépenses. On ne saurait l'attribuer au manque de volonté du Conseil fédéral de stabiliser la situation conjoncturelle; la cause réside plutôt dans l'insuffisance de ses attributions dans ce domaine. Cette lacune doit être comblée par le 2^e alinéa et, dans la mesure où les cantons et les communes sont appelés à coopérer, par le 3^e alinéa.

Il ressort de nos précédentes considérations sur la politique financière en tant que moyen de stabiliser la situation conjoncturelle que la marge de manœuvre des finances fédérales au chapitre des dépenses est limitée pour des raisons pratiques et politiques. La politique conjoncturelle doit donc apporter sa contribution essentielle sur le plan des recettes; la compétence d'agir dans

ce sens est réglée au 2^e alinéa. Les dépenses devraient, selon un ordre de priorité que nous aurions à fixer selon les circonstances, évoluer le plus régulièrement possible et dans une mesure supportable du point de vue conjoncturel.

Pour pouvoir atteindre l'objectif de stabilisation, la Confédération doit être autorisée, à titre temporaire, à prélever des suppléments ou à accorder des rabais sur les impôts fédéraux, ainsi qu'à instituer des contributions spéciales. Ces suppléments et ces rabais peuvent, en principe, être prélevés ou accordés sur tous les impôts fédéraux direct et indirects. Cependant, tous les impôts ne sont pas forcément susceptibles d'une telle variation. Il s'agit avant tout de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt pour la défense nationale (impôt fédéral direct). Selon l'état de la conjoncture et selon la cause du déséquilibre, il s'impose de prélever des suppléments ou d'accorder des rabais, ou même d'instituer des contributions spéciales. Nous avons préféré la notion de «contributions spéciales» à celle d'«impôts spéciaux» initialement utilisée parce que la première a un sens plus général et permet un blocage de pouvoir d'achat à titre définitif ou simplement temporaire.

L'instrument que constitue l'adaptation des impôts fédéraux à l'état de la conjoncture ne peut atteindre sa pleine efficacité que si notre système fiscal est modifié. Il s'agit en l'occurrence d'éliminer dans toute la mesure du possible les mécanismes retardateurs qui affaiblissent l'effet de stabilisation exercé sur les impôts fédéraux actuels par les suppléments ou les rabais. Nous nous proposons de créer, selon les «Grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1971-1975», les bases légales qui permettront de majorer une nouvelle fois l'impôt sur le chiffre d'affaires, de manière à compenser la diminution du produit des droits de douane, consécutive à l'Accord de libre-échange conclu avec la CEE. Etant donné toutefois qu'en raison même du système en vigueur, d'étroites limites sont imposées à l'augmentation des taux de cet impôt, une décision devra intervenir plus tôt qu'il n'était initialement prévu en ce qui concerne l'introduction d'un impôt sur le chiffre d'affaires échafaudé sur le principe de la valeur ajoutée. Un projet d'article constitutionnel ad hoc est annoncé pour 1975.

A l'heure actuelle, l'incidence du décalage dans le temps, qui sépare la période de taxation de la période de perception, apparaît plus défavorable encore, en cas de modification des taux de l'impôt fédéral direct; en effet, un délai de deux à quatre ans peut venir s'intercaler entre l'acquisition du revenu et le paiement de l'impôt. On parviendrait à éponger plus rapidement le pouvoir d'achat si l'on adoptait, pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques et morales, le système de l'imposition *postnumerando* avec taxation annuelle.

Politiquement délicate, la question de savoir s'il convient de prélever les suppléments sur l'impôt direct, sur les impôts indirects seulement, ou même sur les deux catégories à la fois, doit demeurer ouverte. Quelle que soit la décision qui sera prise, elle dépendra dans une large mesure de l'évolution de la conjoncture économique et de la cause du déséquilibre. Il faudra, lors de l'élaboration de la législation spéciale, étudier de près les problèmes qui s'y

rapportent. En l'occurrence, il s'agira aussi d'examiner l'objection suivante: les impôts sur le revenu constituent – affirme-t-on – la principale source de recettes des cantons et des communes, et tout supplément prélevé sur l'impôt fédéral direct réduirait la substance fiscale de ces collectivités; il freinerait aussi l'adaptation des taux d'impôt aux exigences découlant de la politique conjoncturelle.

Il y a lieu, pour le moment, de donner la préférence aux contributions spéciales, dans l'intérêt d'une diminution immédiate des liquidités. Il est en outre possible, par le biais de ces contributions, de s'attaquer de manière spécifique et homéopathique aux déséquilibres conjoncturels qui se manifestent dans différentes branches économiques ou régions. Il est aussi concevable que l'on parvienne à obtenir ainsi un effet plus rapide et une répartition des sacrifices exigés par les mesures anti-surchauffe qui soit mieux adaptée aux causes réelles de la surexpansion. Il conviendra de s'assurer, au moment de prélever des contributions spéciales, qu'elles exercent le moins d'influence possible sur les conditions de concurrence.

Dans certaines réponses reçues au terme de la procédure de consultation, le désir a été exprimé que l'objet des contributions spéciales soit énoncé dans la constitution. A notre avis, cela ne serait pas judicieux; le législateur doit avoir les mains libres. Il suffit que le principe constitutionnel fasse clairement ressortir le but de ces contributions. Mentionnons, à titre d'exemple, qu'une contribution spéciale pourrait frapper les investissements qui, d'expérience, subissent d'importantes fluctuations au gré des soubresauts de la conjoncture économique et constituent une composante appréciable de la demande. De l'avis de plusieurs organismes consultés, les budgets de publicité pourraient entrer en ligne de compte, de manière à influencer sur les dépenses de consommation.

On a aussi suggéré ici et là que la Confédération devrait pouvoir autoriser les gouvernements cantonaux à adapter les taux de leurs impôts à la situation conjoncturelle. Pour des raisons politiques, cette proposition ne nous paraît guère réalisable. A notre sens, la solution doit être cherchée par le biais d'une coopération plus étroite entre la Confédération et les cantons et d'une harmonisation du système fiscal suisse. C'est la seule façon d'obtenir que les pouvoirs publics pratiquent une politique financière coordonnée répondant aux impératifs conjoncturels et d'empêcher une aggravation des tensions entre régions économiquement faibles et régions prospères.

Plusieurs des organismes consultés eussent également apprécié que la constitution prévienne encore d'autres possibilités, moins rigoureuses, de drainer des liquidités, par exemple le paiement anticipé de l'impôt. Il est toutefois superflu d'en faire spécialement état parce qu'elles peuvent être instituées en vertu du 1^{er} alinéa. Elles seraient d'ailleurs insuffisantes à elles seules dans certaines situations. Le versement de dépôts ou de réserves n'a précisément pas pour effet de diminuer les bénéficiaires et d'éponger du pouvoir d'achat à titre définitif. Il n'en résulte qu'un blocage de liquidités; les avoirs qu'elles représentent peuvent

servir à l'obtention de crédits sur nantissement. De telles réserves exercent sur la demande de consommation et d'investissements des ménages privés et des entreprises une influence bien moins grande que le retrait définitif de fonds par voie fiscale. En cas de perception de dépôts, la moins-value du rendement se limite à la perte des intérêts. C'est pourquoi il faut recourir à des taux extraordinairement élevés pour atteindre l'effet escompté. Le remboursement de contributions à titre individuel requiert en outre un grand appareil administratif. Si la dissolution des dépôts est légalement fixée, le reflux des fonds peut coïncider avec une période de surchauffe et l'accentuer encore. En République fédérale d'Allemagne, par exemple, le «supplément conjoncturel» a été prélevé en 1970, alors que le taux d'inflation s'inscrivait à 3,8 pour cent, et a dû être restitué en été 1972, époque où le renchérissement s'établissait à 5,5 pour cent. Enfin, un remboursement d'impôts indirects n'est pas possible.

La compétence attribuée à la Confédération de prélever des suppléments d'impôt n'ouvre aucunement la voie à un accroissement de ses dépenses. En effet, les fonds épongés au titre de la stabilisation conjoncturelle peuvent être remboursés, ce qui est expressément prévu à la troisième phrase. Ce sera au législateur de décider, chaque fois qu'il y aura lieu, si la rétrocession doit s'opérer individuellement ou collectivement sous la forme de rabais.

Enfin, le 2^e alinéa entend – comme la proposition en a été faite à répétitions reprises – autoriser la Confédération à étendre ou à restreindre temporairement les possibilités d'amortissement en matière d'impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes. Cette disposition doit permettre d'influencer la propension à investir des chefs d'entreprises dans le sens souhaité du point de vue conjoncturel. A elle seule, la politique régissant le marché de l'argent ne parvient pas à régulariser suffisamment la demande d'investissements parce que l'autofinancement lui échappe. Une limitation temporaire des possibilités d'amortissement fiscalement admissibles accroît les bénéfices imposables des entreprises et, partant, les impôts eux-mêmes. Comme le démontrent des expériences faites à l'étranger, des coûts plus élevés tempèrent la propension à investir. Cette mesure fiscale restrictive doit toutefois avoir pour corollaire une politique monétaire ayant pour effet de diminuer les liquidités des entreprises. Sur ce point également, le législateur sera appelé à régler les détails.

Parce qu'il porte atteinte à la souveraineté fiscale des cantons et des communes, le pouvoir d'étendre ou de restreindre les possibilités d'amortissement doit être expressément ancré dans le 2^e alinéa. A lui seul, le 1^{er} alinéa ne suffit pas. La notion de «possibilités d'amortissement» est plus large que l'expression «taux d'amortissement» qui a été également proposée. Elle permet non seulement de modifier les amortissements sur les immeubles, les machines et le mobilier, mais d'édicter aussi des prescriptions additionnelles relatives aux amortissements sur les stocks de marchandises, participations, etc.

En vertu du 2^e alinéa, la Confédération ne peut varier les taux d'imposition et percevoir des contributions spéciales que temporairement et seulement dans le dessein de stabiliser la situation économique. Il est évident que l'objectif

visé commande d'utiliser à des fins conformes aux exigences conjoncturelles les fonds épongés en vue de modérer la demande; cela signifie qu'ils ne doivent pas entraîner des dépenses supplémentaires et qu'ils ne peuvent pas être réintroduits dans le circuit monétaire avant qu'une détente conjoncturelle n'intervienne. La loi sur les finances fédérales oblige d'ailleurs la Confédération à gérer ses finances en fonction des impératifs de la conjoncture. C'est pourquoi il ne nous est pas apparu nécessaire, ni juridiquement ni quant au fond, d'insérer dans l'article constitutionnel une disposition sur l'affectation des fonds épongés. Tant dans la procédure ordinaire de consultation qu'au sein de l'organe consultatif, une majorité s'est dessinée pour demander, parfois même avec insistance, que la Confédération soit formellement tenue de stériliser ces fonds aussi longtemps que des suppléments d'impôt ou des contributions spéciales seraient perçus. Nous n'avons pas voulu faire la sourde oreille à cette revendication de nature politique.

Tous les fonds épongés pour des raisons d'ordre conjoncturel doivent être en principe stérilisés. Mais comme les recettes supplémentaires résultant d'une limitation des possibilités d'amortissement ne pourraient guère être déterminées de manière satisfaisante, le 2^e alinéa les soustrait à la stérilisation obligatoire. Cette norme s'applique aussi en particulier aux recettes supplémentaires corpondantes des cantons et des communes.

La réglementation spéciale des attributions de la Confédération en matière de politique fiscale est exclusivement motivée par des arguments ressortissant au droit constitutionnel; elle est nécessaire parce que les taux de l'impôt fédéral direct et de l'impôt sur le chiffre d'affaires sont déjà fixés par la constitution. Aussi de nouvelles règles supplémentaires à ce sujet doivent-elles être insérées dans la constitution. Cette même nécessité s'impose aussi quant au pouvoir d'instituer de nouvelles contributions publiques.

723 3^e alinéa

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

Comme nous l'avons déjà fait remarquer à plusieurs reprises, les finances publiques dans leur ensemble ne peuvent répondre aux exigences conjoncturelles que si, parallèlement à la Confédération, les cantons et les communes fournissent à leur tour une substantielle contribution aux efforts de stabilisation. La Confédération n'assume qu'un tiers environ des dépenses publiques, les cantons et les communes se partageant le reste à parts égales. Pour que toutes les collectivités publiques concourent à assurer la stabilité, il est nécessaire d'établir entre elles une coordination appropriée.

Les cantons et les communes sont toutefois largement autonomes dans l'aménagement de leurs dépenses et de leurs recettes. Une profonde atteinte à notre fédéralisme marqué en matière financière ne nous paraît politiquement que peu prometteuse. Aussi certaines variantes d'une politique financière coordonnée n'entrent-elles d'emblée pas en ligne de compte. Tel est, par exemple, le cas du système dit «compensatoire», en vertu duquel l'obligation des pouvoirs publics de stabiliser la situation économique n'incomberait qu'à la Confédération, les autres collectivités publiques demeurant libres de gérer leurs finances à leur gré. Ce régime entraînerait des modifications draconiennes, difficilement acceptables, des finances fédérales. Selon une autre variante, la Confédération aurait à prescrire aux cantons des excédents obligatoires de recettes ou de dépenses, ce qui reviendrait à supprimer dans une large mesure la souveraineté des cantons sur le plan financier. Comme il n'est pas probable que ceux-ci s'accommoderaient d'ingérences aussi rigoureuses, il a fallu rechercher une solution moyenne.

Comme nous venons de le laisser entendre, c'est le solde de l'ensemble des finances publiques qui est déterminant du point de vue de la politique conjoncturelle. C'est pourquoi la première phrase du 3^e alinéa dispose que la Confédération, les cantons et les communes sont tenus d'aménager leurs finances conformément aux impératifs de la stabilisation conjoncturelle. En fait, il n'eût pas été nécessaire de mentionner la Confédération, parce que l'obligation d'adapter la gestion de ses finances aux exigences conjoncturelles lui est déjà imposée par le 1^{er} alinéa et par la loi sur les finances fédérales. Si nous avons néanmoins mis en relief l'obligation qui est assignée à la Confédération, c'est pour donner suite au vœu exprimé par la grande majorité des organismes qui ont pris part à la procédure de consultation.

La prescription contenue dans la première phrase du 3^e alinéa s'applique à la politique financière de toutes les collectivités publiques. Elles doivent s'employer, en période d'essor économique, à ne pas s'endetter davantage, c'est-à-dire à faire en sorte que le solde global de leurs budgets soit pour le moins équilibré. Si les dépenses publiques ne peuvent pas être aménagées en conséquence, il importe qu'elles soient financées par des recettes supplémentaires.

Il appartiendra à la législation d'exécution de déterminer dans le détail comment la coopération financière entre les collectivités publiques aux trois échelons aura à obéir aux exigences conjoncturelles. On pourrait éventuellement envisager que les soldes des budgets cantonaux soient fixés annuellement par voie d'entente entre la Confédération et les directeurs cantonaux des finances. Les cantons pourraient procéder de manière analogue avec leurs communes. Si certaines collectivités publiques ne parvenaient pas à se plier à l'impératif de la stabilité, ce serait aux autres à apporter une contribution à titre de compensation. Il serait ainsi possible de respecter l'obligation instituée à la troisième phrase de l'alinéa, selon laquelle il y a lieu de tenir compte des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays.

Il faudra examiner en outre dans quelle mesure et sous quelle forme les entreprises et établissements publics qui tiennent une comptabilité à part seront appelés aussi à participer à ces efforts. En raison de l'importance croissante de leurs finances, ils jouent un rôle grandissant sur le plan de la politique conjoncturelle.

La disposition de la première phrase oblige également la Confédération, les cantons et les communes de pourvoir à une planification financière pluri-annuelle. Le but visé est de les amener à axer la gestion de leurs finances sur les objectifs à long terme de croissance et de bien-être et sur les impératifs de la stabilisation conjoncturelle, comme aussi à fixer les priorités. Pour le reste, il incombera à la législation d'exécution de désigner les communes ainsi que les entreprises et établissements publics auxquels cette disposition sera applicable. En tout état de cause, il serait excessif d'imposer une planification financière pluriannuelle à toutes les communes politiques.

Pour le cas où certains cantons et certaines communes ne seraient pas disposés à fournir, au titre de la stabilisation, une contribution appropriée à leurs possibilités, la Confédération doit être autorisée à recourir à des mesures compensatoires. Aussi la deuxième phrase de l'alinéa prévoit-elle que la Confédération peut faire dépendre de la situation conjoncturelle et de la gestion financière des cantons et des communes le versement des subventions fédérales et des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux. Cette sanction est destinée à réprimer les transgressions à la norme énoncée dans la première phrase.

Dans la procédure de consultation, la faculté de réduire les prestations financières de la Confédération aux cantons a été rejetée par plusieurs d'entre eux. Ils ont fait valoir qu'une telle contraction était assimilable à une ingérence directe dans la sphère d'activité usuelle des cantons. Il faudra donc veiller à ce qu'une réduction éventuelle de ces prestations n'affecte pas directement, si possible, les diverses catégories de dépenses, mais que seule la totalité des transferts subisse une diminution. Ainsi, les cantons demeureront libres d'affecter les fonds dont ils disposent selon l'ordre de priorité qui leur conviendra s'ils ne veulent ou ne peuvent pas augmenter les impôts.

Nous sommes conscients du fait que, même passagère et de portée limitée, une immixtion dans l'autonomie financière des cantons et des communes ne saurait être prise à la légère et qu'elle ne peut se justifier que si la réalisation de l'objectif de stabilisation est sérieusement menacée. La législation d'exécution aura donc à définir exactement dans quelles conditions et dans quelle mesure les quotes-parts cantonales ou les subventions fédérales pourront être amputées ou temporairement retenues. On a demandé dans différents mémoires que l'article constitutionnel définisse les possibilités qu'aurait la Confédération de s'immiscer dans l'autonomie financière des cantons et des communes, ainsi que les critères selon lesquels serait apprécié un comportement conforme aux nécessités conjoncturelles. Cela mènerait trop loin et exigerait des dispositions détaillées. Il est plus judicieux d'en laisser le soin au législateur.

L'objection formulée dans divers mémoires, selon laquelle les sanctions en cause sont déjà prévues par la loi sur les finances de la Confédération, n'est pas fondée. Certes, cette loi oblige la Confédération à se conformer aux impératifs d'une politique financière de conjoncture et de croissance (art. 2) et à en tenir compte lors de l'élaboration de la planification financière pluriannuelle (art. 29). Un moyen d'atteindre ce but ne découle toutefois que de la disposition fondamentale en vertu de laquelle le Conseil fédéral s'emploie à coordonner la planification financière de la Confédération, des cantons et des communes. A cela s'ajoute le pouvoir accordé à la Confédération de subordonner l'octroi de subventions d'infrastructure à la présentation par les cantons intéressés d'un plan d'aménagement pluriannuel, dans lequel doit être fixé un ordre d'urgence établi en fonction des impératifs de la politique de conjoncture et de croissance (art. 30). Notre projet de nouvel article constitutionnel offre des possibilités notablement plus étendues.

Enfin, la dernière phrase du 3^e alinéa contraint impérativement le législateur de tenir compte des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays. Nous avons ainsi accédé à un vœu fréquemment exprimé au cours de la consultation. Cependant, nous avons déjà relevé dans notre commentaire relatif au 1^{er} alinéa qu'assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle impliquait, pour la Confédération, l'obligation de prendre en considération les disparités régionales. Du point de vue du droit constitutionnel, on aurait donc pu s'abstenir de mentionner expressément cette nécessité au 3^e alinéa. La priorité doit être d'ailleurs attribuée aux objectifs de la politique conjoncturelle. Il ne peut donc s'agir tout au plus que d'éviter que la situation de régions économiquement faibles ne s'aggrave et de ne pas contrecarrer les effets des mesures prises en leur faveur.

724 4^e alinéa

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

Nous avons déjà exposé précédemment combien il est important de disposer, pour atteindre l'objectif de stabilisation, de données statistiques suffisantes qui permettent d'apprécier la situation et l'évolution conjoncturelles. Le succès de la politique de stabilisation dépend – abstraction faite des moyens d'action – de diagnostics et pronostics conjoncturels sûrs, comme aussi de la mise en œuvre en temps opportun de mesures de régulation de la demande s'attaquant aux causes du déséquilibre.

Vu l'insuffisance des statistiques actuelles, le 4^e alinéa a deux buts essentiels. Premièrement, la Confédération doit être formellement habilitée à procéder de manière suivie aux enquêtes statistiques nécessaires. Les termes «de manière suivie» indiquent que l'observation et l'analyse de l'évolution conjoncturelle doivent s'opérer quelle que soit la situation à un moment donné, c'est-à-dire en permanence et régulièrement. Secondement, la Confédération doit

être autorisée à exiger de l'économie privée et des collectivités publiques les renseignements dont elle a besoin. Parce qu'elle peut entraîner des ingérences dans la sphère individuelle et dans l'autonomie des collectivités publiques, cette compétence doit être entérinée constitutionnellement. Tel que nous le proposons, le libellé du 4^e alinéa implique l'obligation de renseigner; il apparaît donc superflu de la spécifier expressément dans la constitution, comme l'eussent souhaité quelques-uns des organismes consultés. La réglementation et la délimitation de l'obligation de renseigner ressortissent à la législation d'exécution. Il sera alors possible de donner suite aux suggestions présentées à ce sujet.

C'est à la statistique économique qu'incombe en principe le soin de recueillir les données que requiert la politique conjoncturelle. Comme cette statistique ne dispose pas des chiffres nécessaires, nous avons chargé, à la fin de 1971 déjà, la Commission de recherches économiques d'élaborer une conception globale de la statistique économique et sociale. Au printemps 1972, nous avons d'autre part invité les départements fédéraux compétents à soumettre des propositions sur une amélioration rapidement réalisable du système d'information en matière de politique conjoncturelle. Ce qui est essentiellement en cause, c'est la détermination aussi parfaite que possible des agrégats économiques déterminants pour apprécier la situation conjoncturelle. Parallèlement, il est tout aussi important de mettre sur pied un système d'indicateurs dits d'alerte, au nombre desquels figurent, par exemple, les crédits à long terme, les entrées de commandes et les constructions projetées.

Le texte que nous vous proposons se différencie du projet soumis à la procédure de consultation en ce sens que les enquêtes auxquelles la Confédération doit être autorisée à procéder ont été expressément limitées à celles que requiert la politique conjoncturelle. C'était là un vœu assez généralement exprimé. Dans nombre de cas, il ne sera toutefois pas possible de faire une nette distinction entre les statistiques conjoncturelle, économique et sociale. Pour se former une opinion en matière de politique conjoncturelle, on a ordinairement besoin aussi d'informations détaillées de nature économique et sociale, autrement dit de données reflétant à la fois l'état des structures et leur évolution.

Nous tenons à insister sur le fait qu'en tant que moyens d'information et d'auxiliaires propres à faciliter les décisions à prendre, les diverses statistiques doivent être utiles non seulement aux autorités et services fédéraux responsables de la politique conjoncturelle, mais aussi aux autres collectivités publiques et à l'économie privée. C'est pourquoi la statistique économique doit être développée, comme par le passé, en étroite coopération avec les partenaires sociaux, les associations professionnelles et les cantons. Il ne saurait donc être question, comme on l'a redouté ici et là, d'établir des statistiques dictées unilatéralement par la Confédération.

L'article 104 de la constitution offre une base juridique suffisante pour faire appel à des experts qui seraient chargés de présenter au Conseil fédéral des recommandations sur des questions de politique conjoncturelle. Du point

de vue constitutionnel, rien ne s'opposerait non plus à la création d'un institut spécialisé dans l'étude de la conjoncture. S'il était indépendant de l'administration, il y aurait lieu d'invoquer, pour son établissement, le futur article 27^{quater}, 2^e alinéa, de la constitution (article sur la recherche, FF 1972 II 1220). On peut dès lors renoncer, dans le nouvel article constitutionnel, à doter la Confédération d'attributions particulières en la matière, comme la demande en a été faite à plusieurs reprises lors de la procédure de consultation.

725 5^e 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.

Cet alinéa est consacré à la procédure législative. Comme nous l'avons déjà exposé, les mesures de politique conjoncturelle ne pourront en principe être édictées que sous la forme d'actes législatifs sujets au vote du peuple. Cette idée est exprimée par la formule selon laquelle l'exécution de l'article constitutionnel sur la politique conjoncturelle sera assurée par des lois fédérales ou des arrêtés fédéraux de portée générale. Ces termes recouvrent aussi l'arrêté fédéral urgent au sens de l'article 89^{bis}, 2^e alinéa, puisqu'il est aussi sujet, quoique a posteriori, au vote du peuple. Cet arrêté, comme le fait ressortir l'énoncé de l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, est un sous-genre de l'arrêté fédéral de portée générale. Mais on pourra recourir aussi à des arrêtés fédéraux urgents qui, du fait qu'ils resteront en vigueur moins d'une année, n'auront pas à être soumis au référendum. Cela est d'ailleurs conforme au droit constitutionnel général et ne représente pratiquement qu'une minime dérogation au principe en vertu duquel tous les arrêtés fédéraux de portée générale sont sujets au vote du peuple. Il ne serait pas justifié, lorsqu'il s'agit précisément de la politique conjoncturelle, d'exclure la possibilité d'édicter des arrêtés fédéraux urgents dont la durée de validité serait inférieure à une année.

C'est à la suite d'une suggestion contenue dans le mémoire de la «Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte» que nous nous bornons à dire dans notre projet qu'il faudra avoir recours à des lois fédérales ou à des arrêtés fédéraux de portée générale. L'avant-projet usait de termes plus compliqués. Les experts ne s'étaient pas risqués à faire état simplement d'«arrêtés fédéraux de portée générale» parce que l'article 7 de la loi sur les rapports entre les conseils considère aussi comme étant de «portée générale» les arrêtés de l'Assemblée fédérale que celle-ci peut édicter en vertu d'une autorisation spéciale, le référendum étant exclu. Même s'il n'est fait mention que d'«arrêtés fédéraux de portée générale», l'Assemblée fédérale ne pourra en aucune façon invoquer l'article 7 de la loi sur les rapports entre les conseils pour édicter les dispositions d'exécution du nouvel article constitutionnel; en effet, une «autorisation spéciale prévue dans la constitution» fait défaut.

La deuxième phrase du 5^e alinéa sert de fondement à l'habilitation du Conseil fédéral et de la Banque nationale à régler le détail et à fixer la durée d'application des mesures prévues dans des lois fédérales et arrêtés fédéraux de portée générale, c'est-à-dire à appliquer avec souplesse, selon la situation, les instruments mis à disposition par le législateur. C'est ainsi qu'une loi d'exécution pourrait se borner à instituer une contribution spéciale et à énoncer des principes généraux auxquels elle aurait à se plier. On pourrait confier au Conseil fédéral le soin de régler les détails, par exemple de déterminer, dans les limites assignées par la loi, les taux d'imposition et la période durant laquelle la contribution serait perçue.

Le législateur a donc la faculté de déléguer une partie de ses attributions au Conseil fédéral et à la Banque nationale (délégation de compétence). Il est recommandable de mentionner expressément ce pouvoir dans la constitution pour éviter ultérieurement de fastidieuses discussions à ce sujet. En matière de politique conjoncturelle et de politique monétaire, il n'est pas possible de se tirer d'affaire sans une certaine délégation au Conseil fédéral et à la Banque nationale du pouvoir d'édicter des règles de droit parce que les mesures à prendre doivent être adaptées aux circonstances qui, parfois, se modifient rapidement. On ne saurait y parvenir en recourant à la procédure législative ordinaire. Il incombera au législateur de préciser dans les lois d'exécution la teneur et la portée de la délégation (cf. à ce propos Jean-François Aubert, «Traité de droit constitutionnel suisse», nos 1531 à 1537, en particulier n° 1536).

Sous l'angle également de la séparation des pouvoirs, l'Assemblée fédérale ne peut avoir pour tâche de se préoccuper dans le détail de l'usage des moyens d'action de la politique conjoncturelle. L'autorité législative a néanmoins voix au chapitre dans les limites de la haute surveillance qu'elle exerce sur l'activité gouvernementale.

Dans la procédure de consultation, on s'est opposé à cette délégation de compétence à la Banque nationale en faisant valoir qu'elle n'assume aucune responsabilité politique. Nous estimons, quant à nous, qu'une exclusion de la Banque nationale n'est objectivement pas justifiée puisque, selon l'article 39 de la constitution, la conduite de la politique de crédit et de la politique monétaire est de son ressort. C'est intentionnellement que la constitution a confié cette tâche à un organe spécialisé de droit public, créé exprès à cet effet. Nous vous proposons, en revanche, de restreindre constitutionnellement la délégation de compétence à la banque d'émission par l'adjonction «dans les limites de ses attributions».

La désignation du Conseil fédéral doit exclure l'habilitation du législateur à autoriser l'Assemblée fédérale à régler le détail des mesures à prendre et à fixer la durée de leur application. Si le législateur n'était pas privé de ce droit, le but de la délégation, à savoir garantir le recours immédiat à des mesures de politique conjoncturelle, ne serait pas atteint.

Comme on le sait, la délégation de la compétence d'édicter des règles de droit est contestée, Aussi est-il recommandable de mentionner expressément ce pouvoir qu'il est nécessaire en l'occurrence de conférer au législateur. Si l'on s'en abstenait, on risquerait de voir surgir de fastidieuses controverses sur le point de savoir si une délégation aussi étendue est admissible ou non.

Selon une proposition émanant des milieux patronaux notamment, le nouvel article constitutionnel devrait prévoir la déclaration de force obligatoire générale de conventions entre la Banque nationale et les banques commerciales, de façon que la « politique coopérative dans le domaine du marché de l'argent » puisse être imposée aussi aux dissidents.

La constitution n'a institué la force obligatoire générale que pour les « contrats collectifs de travail ou d'autres accords entre associations d'employeurs et d'employés ou ouvriers en vue de favoriser la paix du travail » (art. 34^{ter}, 1^{er} al., let. c), de même que pour des conventions-cadres de location et d'autres mesures prises en commun par les associations de bailleurs et de locataires (art. 34^{septies}, 1^{er} al.). D'après l'opinion prédominante et la pratique suivie par les autorités fédérales, l'extension du champ d'application d'autres conventions n'est pas admise (cf. message du 16 décembre 1960 concernant l'industrie horlogère suisse, FF 1960 II 1544; avis de droit des professeurs Hans Huber et Hans Merz du 30 août 1960; avis de droit du Département fédéral de justice et police du 7 décembre 1965). Ce qui s'applique aux conventions entre associations ou aux décisions d'associations est valable à plus forte raison pour les arrangements entre la banque d'émission et certaines banques commerciales ou une majorité d'entre elles. Si donc l'on entendait aussi rendre de tels accords obligatoires pour les banques qui refusent de les signer, il serait nécessaire d'insérer une disposition spéciale y relative dans l'article constitutionnel sur la politique conjoncturelle.

Nous y avons renoncé pour les raisons que voici: La déclaration de force obligatoire générale de conventions collectives de travail – qui a assurément fait ses preuves – ne doit pas être confondue avec celle de conventions entre la banque d'émission et les banques commerciales. Les conventions collectives de travail sont appelées à régler les relations entre les employeurs, d'une part, et les employés et ouvriers, de l'autre; c'est là une question qui est au premier chef du ressort des intéressés, c'est-à-dire du contrat. Par la déclaration de force obligatoire générale, l'Etat, qui attache du prix à un bon climat social, prête simplement son concours pour imposer également à des dissidents les décisions qu'un grand nombre d'intéressés ont estimé judicieux de prendre quant à l'aménagement de leurs relations réciproques. En revanche, étant donné l'objet même des problèmes à résoudre, les accords entre la banque d'émission et les banques commerciales ne sont pas d'essence privée; ils relèvent de la tâche assignée à l'Etat de pratiquer une politique de crédit et une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays. Selon l'article 39, 3^e alinéa, de la constitution, cette tâche est confiée à la Banque nationale en tant qu'établissement de la Confédération régi par des dispositions juridiques particulières.

En raison de leur caractère, les banques commerciales ne sont par contre pas responsables de la politique de crédit ni de la politique monétaire; elles cherchent à atteindre et sauvegardent des intérêts privés, ce qui est du reste tout à fait légitime.

Les banques souhaitent que la politique dans les domaines du marché de l'argent et du crédit se réalise par des conventions entre la banque d'émission et elles-mêmes, parce qu'elles acquièrent ainsi la possibilité d'exercer une influence sur cette politique, faculté dont elles sont privées même si l'autorité monétaire les consulte dans l'esprit le plus conciliant. S'il s'agit d'une simple consultation, l'autorité, qui assume seule la responsabilité, demeure libre, dans les limites de la loi, d'agir selon sa propre appréciation de la situation. Mais si la banque d'émission en est exclusivement ou essentiellement réduite à conclure des conventions avec les banques, celles-ci disposent, selon les circonstances, d'un droit de veto absolu ou relatif contre l'aménagement de la politique appelée à régir le marché de l'argent et contre celui de la politique de crédit. Ce serait un anachronisme sur le plan du droit constitutionnel.

Dans la pratique, l'insuffisance des moyens d'action de ces deux politiques, si elles ne reposent que sur de simples conventions, apparaît, premièrement, lorsqu'au début d'un boom un «renversement de la vapeur» par des mesures bénignes prises assez tôt est le plus prometteur et, secondement, lorsque des mesures vraiment rigoureuses deviennent indispensables. Des pourparlers contractuels qui traînent souvent en longueur et obligent toujours les interlocuteurs à rechercher le plus petit dénominateur commun ne permettent pas de mener une politique conjoncturelle efficace. Une déclaration de force obligatoire générale des conventions auxquelles on a enfin abouti ne changerait rien à cet état de choses. Au demeurant, de tels arrangements pourraient avoir aussi des répercussions indésirables sur les conditions de concurrence et sous l'angle de la politique structurelle.

726 6^e alinéa

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

Le 6^e alinéa reproduit, en les adaptant à l'objectif visé, les prescriptions de l'article 32, 2^e et 3^e alinéas, de la constitution. Il en ressort que l'obligation de consulter ne s'applique pas à l'arrêté fédéral muni de la clause d'urgence, sa nature même justifiant cette dérogation. Aux termes de l'article 89^{bis} de la constitution, un arrêté fédéral ne peut être déclaré urgent que si son entrée en vigueur «ne souffre aucun retard». Par manque de temps, la procédure de consultation ne pourrait donc pas se dérouler sous la forme usuelle. On risquerait en outre que la connaissance anticipée des mesures envisagées provoque des réactions indésirables de la part des milieux intéressés. Au moment où ont

été prises les récentes mesures visant à combattre la surchauffe économique, il s'est révélé de toute évidence que certaines situations peuvent empêcher le déroulement d'une procédure de consultation.

Donnant suite à diverses suggestions, nous avons aussi fait figurer, dans le texte constitutionnel, les partis politiques au nombre des organismes à consulter. Cela nous a paru d'autant plus judicieux que, par le passé déjà, les partis ont été appelés à se prononcer sur les projets d'actes législatifs touchant la politique conjoncturelle. Nous tenons cependant à préciser que la mention des partis motive exclusivement leur droit à être entendus; elle ne préjuge en rien des autres questions les intéressant, en particulier de l'octroi éventuel d'une aide de la Confédération aux partis.

La prescription de l'article 32, 2^e alinéa, selon laquelle les cantons sont chargés, en règle générale, d'exécuter les dispositions fédérales, ne peut être reprise en l'occurrence. Dans la plupart des cas, les mesures de politique conjoncturelle devront être appliquées par les autorités fédérales ou la Banque nationale elles-mêmes.

8 Modification de l'article 32, 1^{er} alinéa, de la constitution

En vertu de l'article 32 de la constitution, les dispositions fondées sur les articles économiques de 1947 ne peuvent être établies que sous forme de lois ou d'arrêtés sujets au vote du peuple. S'agissant des futures mesures de politique conjoncturelle, cette prescription est remplacée par le 5^e alinéa du nouvel article constitutionnel. C'est pourquoi il y a lieu de supprimer «31^{quintes}» dans l'article 32, 1^{er} alinéa.

9 Conséquences financières et influence sur l'effectif du personnel

Les conséquences financières directes que la revision constitutionnelle proposée aura pour la Confédération resteront vraisemblablement contenues dans d'étroites limites. Il incombera à la législation de justifier ces dépenses dans chaque cas particulier.

De même, les répercussions sur l'effectif du personnel seront, selon toute probabilité, relativement minimes. Nous avons cependant décidé de développer le service du délégué aux questions conjoncturelles et de le transformer en un office fédéral. Nous donnons suite ainsi à la proposition que la commission d'experts chargée de préparer la revision totale de la constitution a faite au sujet de l'organisation de l'administration fédérale. Il sera indispensable de développer aussi dans une certaine mesure les services de statistique économique. Les besoins supplémentaires de personnel ne pourront être appréciés de manière plus précise que lors de l'élaboration des lois d'exécution.

10 Propositions concernant le classement de motions et postulats

Le présent message donne suite au postulat Heil reproduit au début. Nous vous proposons par conséquent de le classer.

Une motion Grünig (10741), adoptée par le Conseil national le 21 juin 1971 et par le Conseil des Etats le 22 septembre 1971, a la teneur suivante:

Le Conseil fédéral est invité à élaborer un projet d'article constitutionnel touchant les mesures propres à influencer sur la conjoncture et à soumettre dès que possible ce projet aux Chambres fédérales.

Le présent message répond également à cette motion. Nous vous proposons dès lors de la classer.

11 Remarques finales

La récente évolution dans le domaine de la politique conjoncturelle montre derechef que les bases constitutionnelles sont insuffisantes pour permettre de prendre à temps les décisions et mesures qu'exigent les circonstances. L'essor économique, caractérisé par un niveau élevé d'inflation, est attisé par de nouveaux facteurs d'impulsion. Nous nous sommes vus une fois de plus dans l'obligation de recourir à des arrêtés fédéraux urgents qui dérogent à la constitution. Il est inconciliable avec l'esprit et la conception de notre constitution de fonder sur le droit d'exception, à intervalles rapprochés, des mesures de politique conjoncturelle toujours plus nombreuses. Depuis la fin des années cinquante, nous sommes constamment contraints d'influencer l'évolution de la conjoncture, de même d'ailleurs que les autorités étrangères compétentes. En fait, la politique conjoncturelle est donc devenue une tâche permanente et primordiale de la Confédération. Ceux qui respectent les principes d'un Etat régi par le droit doivent s'employer en conséquence à créer en la matière une assise constitutionnelle élargie.

Il ressort nettement des réponses données par les organismes consultés qu'il existe une large identité de vues quant au but de la politique conjoncturelle. Toutefois, la réalisation de la stabilité conjoncturelle constitue un objectif extraordinairement audacieux qui amène les autorités à assumer une grande responsabilité. Pour qu'elles puissent s'acquitter de leur tâche, il importe de les doter des attributions dont elles ont besoin.

Pour terminer, nous tenons à insister sur le fait que l'adoption du nouvel article constitutionnel sur la politique conjoncturelle est assurément une condition indispensable d'une stabilisation efficace de la situation économique, mais que celle-ci n'est pas encore garantie pour autant. La mesure dans laquelle les buts fixés seront effectivement atteints dépend de manière déterminante de la volonté des autorités responsables de faire usage en temps opportun et avec

suffisamment d'efficacité des pouvoirs qui leur auront été octroyés. Nous sommes résolus à agir de façon à pouvoir faire face à nos responsabilités. Mais nous comptons à cet effet sur le soutien du Parlement et du peuple.

A l'appui de ce qui précède, nous vous recommandons d'adopter le projet d'arrêté fédéral ci-joint concernant l'article de la constitution sur la politique conjoncturelle.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 10 janvier 1973

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Bonvin

Le chancelier de la Confédération,

Huber

(Projet)

**Arrêté fédéral
concernant l'article de la constitution
sur la politique conjoncturelle**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 10 janvier 1973 ¹⁾,

arrête:

I

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 31^{quinquies}

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

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

³ La Confédération, les cantons et les communes sont tenus d'aménager leurs finances conformément aux impératifs de la stabilisation conjoncturelle et de pourvoir à une planification financière pluriannuelle. La Confédération

¹⁾ FF 1973 I 113

peut adapter à la situation conjoncturelle et à la gestion financière des cantons et des communes le versement des subventions fédérales et des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux. Elle tiendra compte, ce faisant, des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays.

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

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

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

Art. 32, 1^{er} al.

¹ Les dispositions prévues aux articles 31^{bis}, 31^{ter}, 2^e alinéa, et 31^{quater} 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 89^{bis} est réservé.

II

¹ Le présent arrêté est soumis à la votation du peuple et des cantons.

² Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

**Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la revision des articles
31quinies et 32,1er alinéa, de la constitution (Politique conjoncturelle) (Du 10 janvier
1973)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1973
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11543
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.02.1973
Date	
Data	
Seite	113-182
Page	
Pagina	
Ref. No	10 100 446

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.