

7.809



Réflexions
sur la politique monétaire
et conjoncturelle suisse

*par Gerhard Winterberger
directeur du « Vorort »
de l'Union suisse du commerce et de l'industrie*

Version augmentée
de l'exposé publié dans les Schweizer Monatshefte
fascicule 4, juillet 1973

Traduit et publié avec l'autorisation
de l'auteur et de l'éditeur
Octobre 1973



Société pour le développement de l'économie suisse
Case Rive 447 — Genève



7.809

Réflexions
sur la politique monétaire
et conjoncturelle suisse

par Gerhard Winterberger
directeur du « Vorort »
de l'Union suisse du commerce et de l'industrie

Version augmentée
de l'exposé publié dans les Schweizer Monatshefte
fascicule 4, juillet 1973

Traduit et publié avec l'autorisation
de l'auteur et de l'éditeur
Octobre 1973

Bibliothèque centrale du parlement
et de l'administration fédérale

J. 1973/1994



Société pour le développement de l'économie suisse
Case Rive 447 — Genève

Réflexions sur la politique monétaire et conjoncturelle suisse

Mon intention n'est pas de me livrer à une exégèse approfondie de la politique monétaire et conjoncturelle suisse dans son ensemble. Je me bornerai à en analyser différents aspects, tels que les causes de l'inflation, la politique monétaire, les arrêtés fédéraux urgents destinés à lutter contre l'inflation et l'insertion d'un article conjoncturel dans la Constitution.

Les causes de l'inflation

Du point de vue international, l'inflation est un phénomène commun à tous les pays: industriels ou en voie de développement. Aucun d'entre eux n'est parvenu à ramener le taux d'inflation en dessous de 5 %. Les pressions inflationnistes qui se font sentir depuis des années résultent de la progression plus rapide de la demande effective de biens et de services par rapport à l'offre. Elles n'apparaissent que lorsque l'expansion de la monnaie et du crédit est si forte que l'accroissement de la masse monétaire et du crédit dépasse celui de l'offre des biens et services. L'une des meilleures descriptions de ce phénomène a été effectuée par Heinrich Irmler. Selon lui, l'inflation se manifeste toujours lorsqu'on revendique une part supplémentaire — appelée à se transformer en pouvoir d'achat — du produit national et que celle-ci dépasse l'accroissement réel de la productivité ou, au contraire, lorsque l'accroissement réel de la productivité reste inférieur à l'ensemble du pouvoir d'achat supplémentaire revendiqué. Pour rétablir l'équilibre, les prix des biens et des services doivent alors grimper ou, dans le cas inverse de la déflation, baisser¹.

Le *système monétaire international* est l'un des moteurs de l'inflation. Depuis des années, il subit l'influence des tendances inflationnistes du dollar, c'est-à-dire du déficit de la balance américaine des paiements. Autrefois, avec le système de l'étalon-or où les monnaies étaient rattachées à un métal rare, une inflation chronique s'étendant au monde entier était impossible. Le mécanisme ainsi mis

¹ Heinrich Irmler, « Ursachen und Abwehr der Inflation », dans *Internationales Währungssystem und Inflation, Sozialwissenschaftliche Studien für das Schweizerische Institut für Auslandsforschung*, publié par Friedrich A. Lutz, Zürich, 1973, p. 153.

en place assurait automatiquement l'équilibre des balances de paiements et imposait une certaine discipline sur le plan monétaire. La situation a changé depuis que, à côté de l'or, le dollar joue également le rôle de valeur de réserve au niveau international. Les pays dont la balance des paiements présente un solde actif sont ainsi amenés à financer les déficits de la balance des paiements des Etats-Unis. La politique d'expansion que poursuit l'Amérique dans le domaine de la monnaie et du crédit, avec la réduction du taux de l'intérêt qu'elle implique — en particulier par l'intermédiaire du marché de l'Eurodollar — rend plus difficile, et on peut même dire presque impraticable, la lutte que l'Europe pourrait entreprendre contre l'inflation par les moyens classiques de la politique de la monnaie et du crédit. Les mesures d'ordre interne que peut prendre chaque pays ne permettent en tout cas plus d'assurer une défense suffisante contre les influences inflationnistes.

Chaque fois que la confiance dans le dollar baisse, il se produit d'importants mouvements de capitaux d'un pays à l'autre. Ils créent ou ils accentuent des tendances inflationnistes dans les pays qui s'imposent une discipline monétaire et dont les monnaies sont considérées comme « fortes ». Sans doute, les banques d'émission cherchent-elles alors à se défendre contre cette inflation importée en recourant aux mesures qui entrent dans leurs compétences ordinaires. Pour maintenir les parités de cours entre les monnaies, elles sont souvent obligées d'absorber des quantités considérables de dollars et de créer de nouvelles disponibilités sur leur marché national, qui accroissent la masse monétaire et, par conséquent, l'offre de monnaie et de crédit, ce qui renforce encore les tendances inflationnistes (ainsi, au cours du second semestre de 1971, la masse monétaire s'est accrue en Suisse de 11 milliards de francs, soit de 31 %. Par la suite, cet accroissement s'est stabilisé; par moments on a même constaté une évolution en sens contraire). Pour finir, le seul moyen de sortir de l'impasse consiste soit à prendre des *mesures portant sur le cours des monnaies*, soit à *intervenir sur le marché international des capitaux*, mesures qui toutes deux peuvent aboutir à la désintégration de l'économie mondiale. Or, c'est la voie qu'ont empruntée sans exception tous les pays occidentaux au cours des deux dernières années ².

Parmi les autres moteurs de l'inflation, il faut citer le niveau exceptionnellement élevé des *investissements* et l'*évolution rapide de la technique* ³. Un accroissement de l'offre de liquidités peut les stimuler. Quant aux sources de l'inflation

² Cf. à ce sujet: Gerhard Winterberger « La situation sur le plan de la politique monétaire et commerciale après les mesures restrictives décidées par les Etats-Unis », exposé présenté à la Chambre suisse du commerce le 16 septembre 1971, Société pour le développement de l'économie suisse, Genève, 1971.

³ A propos de l'importance de ces deux facteurs, nous nous référons à l'exposé détaillé de Bernhard Wehrli, « Über die Triebkräfte der Inflation », Stimmen zur Staats- und Wirtschaftspolitik, 1967, n° 40, p. 5.

d'origine interne, il faut relever le *tarissement du marché du travail* avec la hausse des salaires qui en découle (en particulier par suite de la politique restrictive en matière de main-d'œuvre étrangère), l'*accent mis sur le développement rapide des prestations sociales de l'Etat-providence* (assurances sociales, en particulier assurance-maladie et accidents, construction de logements à caractère social) ainsi que la *politique de dépenses des pouvoirs publics* (pour l'année 1973, leur budget accuse un déficit global de 2,3 milliards de francs environ). Il est aujourd'hui urgent de modérer les dépenses publiques à tous les niveaux. Ceci n'est possible que si l'on fait preuve de retenue dans les exigences à l'égard des pouvoirs publics. Lorsque ceux-ci mettent le revenu national à forte contribution ou favorisent par trop la redistribution de ce dernier — phénomènes qui sont d'ailleurs bien davantage développés à l'étranger que dans notre pays — on assiste, en situation de déficit budgétaire, à une détérioration du pouvoir d'achat de la monnaie. L'accroissement des dépenses publiques s'est accentué dans une mesure beaucoup plus forte que la progression du produit national brut (l'accroissement est de 569 % pour la Confédération, les cantons et les communes, contre 476 % d'augmentation du produit national brut au cours de la période 1950/72). L'accroissement des impôts, des taxes et des cotisations obligatoires aux assurances sociales a, pour sa part, un effet inflationniste lorsqu'il aboutit à des demandes d'augmentation de salaires dont les effets se répercutent sur les prix en période de sur-emploi; pour reprendre les termes de Irmler, « cet accroissement diminue d'autant la quote-part de l'épargne et déploie des effets défavorables à l'indispensable limitation de la consommation privée » ⁴.

Au titre des facteurs de renchérissement à long terme, nous nous bornerons à mentionner ici le processus d'adaptation automatique des salaires, prévu par les contrats collectifs de travail, et le mécanisme de compensation du renchérissement contenu dans la loi sur l'agriculture par le biais du principe du salaire paritaire garanti. Les causes de l'inflation d'origine interne doivent être également recherchées dans la tendance à concevoir la démocratie comme un système où l'Etat cherche à faire plaisir à tout le monde et prend à sa charge tous les risques liés à l'existence du citoyen, dans le besoin de sécurité et de consommation accru que manifestent de larges fractions de la population ainsi que dans l'écart qui se creuse entre l'ampleur des exigences et ce qui peut être réellement offert.

Tout cela conduit à une *inflation provoquée par la surenchère des exigences*, qui s'exacerbe au point de dégénérer finalement en une lutte pour le partage du produit national. On négocie sur le marché du travail des exigences qui impliquent un gonflement du produit national, même si ce gonflement ne résulte que d'une augmentation des prix à caractère inflationniste parce que la production effective ne s'est pas accrue dans les mêmes proportions et que l'on n'a

⁴ Heinrich Irmler, op. cit., p. 157.

pas obtenu d'accroissement correspondant de la productivité. L'inflation des exigences, soit, d'après Emile Küng, « le fait que la somme des exigences que font valoir les consommateurs, les pouvoirs publics, les chefs d'entreprise et l'économie extérieure dépasse ce que l'économie peut offrir »⁵, conduit fatalement à une demande excédentaire et à des hausses de prix.

On reviendra sur ces faits à la fin de nos réflexions. Pour l'instant il convient de relever ici que l'inflation interne est elle aussi rendue possible ou même en bonne partie induite par un fort accroissement de la masse monétaire, c'est-à-dire de l'offre d'argent et de crédit. En d'autres termes, *l'inflation interne suppose pour sa part une élasticité correspondante du volume des liquidités, engendrée soit par l'inflation importée, soit par la création de monnaie et de crédit par le système bancaire ou l'Etat*. D'une façon générale, de fortes augmentations de prix et de salaires ne sauraient par conséquent guère être réalisées si les moyens financiers nécessaires n'étaient pas mis à disposition grâce à un accroissement correspondant de la quantité de monnaie et de crédit à disposition.

Conséquences de la crise monétaire

Le système des parités fixes (réalignées en décembre 1971) adopté à Bretton Woods s'est effondré une fois de plus en janvier 1973. La Banque nationale décida de laisser flotter notre monnaie par rapport au dollar le 23 janvier 1973. Elle entendait éviter ainsi un accroissement massif de la masse monétaire interne. Autrement, elle aurait été obligée d'absorber des dollars en proportions illimitées. Source considérable d'inflation, cette situation aurait confronté l'économie à de tels problèmes de coûts que les arrêtés urgents anti-surchauffe qui venaient d'entrer en vigueur auraient dès le départ été condamnés à l'échec. Il n'aurait guère été possible de parer à l'afflux de capitaux par l'institution de réserves obligatoires. Les mesures prises en 1972 pour limiter l'afflux de fonds étrangers se sont elles aussi révélées trop peu efficaces, notamment parce qu'elles ne touchaient pas le rapatriement de capitaux suisses investis à l'étranger. A noter que les discussions sur le dépôt et la taxe à l'exportation, la réévaluation et le flottement du cours de change, qui ont accompagné les débats parlementaires sur les arrêtés conjoncturels urgents en décembre 1972, ont fait du franc suisse une monnaie susceptible, aux yeux de certains, d'être réévaluée.

L'instabilité qui, au départ, se limitait à la Suisse s'est rapidement étendue à d'autres pays pour finalement aboutir à une crise généralisée du dollar. Après la dévaluation de 10% de cette devise le 12 février 1973, la Banque nationale s'efforça de revenir rapidement à des parités fixes. Elle s'efforça

⁵ Emil Küng, « Wirtschaft und Politik in der Welt von morgen », article publié dans les Schweizer Monatshefte, 1973, fascicule 3, p. 167.

d'empêcher la chute du cours du dollar par des interventions appropriées. En un seul jour — le 21 février 1973 — elle reprit 725 mio de dollars en l'espace de quelques heures. La marée des dollars semblait inépuisable. Par rapport à sa population, la Suisse dut absorber en un seul jour autant de dollars que la République fédérale d'Allemagne en l'espace de deux semaines. L'institut d'émission se faisait pratiquement exclure du marché. Et comme le cours continuait à s'effriter, la Banque nationale fut obligée de prolonger le flottement du franc suisse. Des mouvements de capitaux à court terme aussi massifs peuvent provoquer une distorsion du cours de change et conduisent à une appréciation du franc qui ne correspond pas aux conditions économiques extérieures réelles, c'est-à-dire aux échanges de biens et de services avec l'étranger. Le cours du franc peut par conséquent s'en trouver artificiellement porté à un niveau excessif. En tant que place financière, la Suisse est autrement exposée aux effets des mouvements de capitaux à court terme que ne le sont par exemple les pays scandinaves ou l'Autriche. On constate ici certaines conséquences de l'hypertrophie du potentiel financier de la Suisse par rapport à la réalité économique, phénomène qui, à d'autres égards, nous a valu de grands avantages.

A l'heure de la rédaction de la version augmentée de ce texte (fin août 1973), le franc suisse, le yen japonais et la lire italienne flottent individuellement. En revanche, neuf pays européens (Allemagne, France, Bénélux, Danemark, Suède, Norvège et Autriche) ont adopté une solution commune consistant en un flottement concerté par rapport au dollar, assorti du maintien de parités fixes entre eux. Parallèlement le mark allemand a été réévalué de 3%.

Jusqu'ici la Suisse n'a pas pu se rallier à ce flottement concerté, car il s'en serait suivi un afflux massif de marks allemands, avec un gonflement correspondant de la masse monétaire et du crédit et un renforcement du potentiel inflationniste. Nous aurions également dû soutenir des monnaies plus faibles en mettant en œuvre nos propres ressources et réévaluer le franc suisse par rapport à elles. Au cours des premiers mois, le franc suisse a évolué comme « le serpent dans un tunnel », mais avec des écarts encore plus marqués. A fin mai 1973, l'effet de réévaluation par rapport à mai 1971 s'est élevé à 22%. Par rapport aux Etats-Unis, il a atteint 39% et, par rapport aux autres pays, ce taux a pris les valeurs suivantes: Allemagne 5%, France 11, Italie 32, Angleterre 31, Autriche 7, Suède 17, Japon 2, Espagne 15, Pays-Bas 10, Belgique 8, Danemark 12, Canada 37, Norvège 11, Portugal 20, autres pays 33%.

Une nouvelle réévaluation du mark allemand, cette fois de 5,5%, a été effectuée le 29 juin 1973. Les causes de cette réévaluation ont résidé dans la nécessité de maintenir la cohésion du bloc monétaire européen. Le dollar a subi alors un nouvel accès de faiblesse; l'effet de réévaluation du franc suisse par rapport au dollar et à un certain nombre d'autres monnaies s'est accentué à nouveau. A fin juillet 1973, le franc suisse avait subi une réévaluation de fait

de 28 % au total par rapport à mai 1971. Comparé aux monnaies de nos principaux partenaires, le franc suisse fit l'objet des mouvements suivants: Etats-Unis 51 %, République fédérale d'Allemagne — 3, France 12, Italie 42, Angleterre 46, Autriche 1, Suède 18, Japon 11, Espagne 23, Pays-Bas 9, Belgique 8, Danemark 11, Canada 50, Norvège 13, Portugal 19 et autres pays 45 %. Au cours de la première moitié du mois d'août 1973, on a toutefois pu constater une sensible amélioration du cours du dollar.

Ces chiffres révèlent que l'effet de la réévaluation a été nettement plus important que celui de l'abolition complète des barrières douanières dans le cadre de l'accord de libre échange Suisse/CEE (de 8,6 % pour les exportations et 4 % pour les importations). Il est évident que les milieux de l'industrie suisse d'exportation s'inquiètent de cette évolution. Les diverses branches et entreprises en sont différemment atteintes. Ce n'est pas seulement l'industrie d'exportation et ses sous-traitants qui sont touchés; les fabricants et les fournisseurs qui travaillent pour le marché intérieur voient aussi leurs produits concurrencés par les importations. Le trafic de marchandises n'est d'ailleurs pas seul en cause. Il ne faut pas oublier les transactions liées aux services (droits de licence, tourisme, transferts des produits du capital, dividendes des filiales d'entreprises suisses implantées à l'étranger). Toutefois, étant donné que la conjoncture s'est nettement améliorée dans les pays qui importent nos produits, certains secteurs et entreprises présentent des carnets de commandes bien remplis pour des produits particulièrement recherchés et disposent de nouveau, malgré la réévaluation, d'une marge de manœuvre plus importante pour éventuellement majorer leurs prix. La mentalité inflationniste qui s'est répandue pousse en outre les sujets économiques à acheter autant que possible d'avance les marchandises dont ils ont besoin, dans l'espoir de se prémunir contre d'éventuelles hausses de prix. Dans la situation actuelle, caractérisée par un taux élevé d'inflation et par une certaine pénurie de matières premières, le flottement du franc suisse n'a pas exercé non plus sur les prix des importations les effets modérateurs qu'en attendaient certains économistes. Les prix des matières premières ont au contraire fortement augmenté. En moyenne ils se sont accrus de 80 % en une année selon l'indice Reuter. A ceci s'ajoute que les capitaux en quête de placement — pour lesquels l'accès de divers marchés est rendu plus difficile par des dispositions restrictives en matière de devises — ont cherché à pénétrer sur des marchés de remplacement, par exemple sur le marché de l'or ou sur celui des matières premières. Au cours des derniers mois, le commerce extérieur a continué de se développer, mais il convient de souligner que la situation réelle de certaines entreprises est difficile à apprécier aujourd'hui du point de vue de leur rendement.

Comme l'a remarqué le président du directoire de la Banque nationale suisse, M. Edwin Stopper, dans un exposé prononcé à fin juin 1973, tant qu'on visera un plein emploi maximum et qu'on n'assistera pas à un changement de

la mentalité de tous ceux qui participent à la vie économique et politique, la protection à l'égard de l'économie extérieure conférée par le flottement du franc suisse n'aura qu'un effet très limité dans la lutte contre la hausse des prix, du moins à brève échéance. « L'effet modérateur sur le prix des marchandises importées est très modeste tant du fait de leur provenance qu'à cause de l'existence d'un excès de la demande. Il est difficile d'évaluer les effets du flottement à l'exportation. Dans les circonstances actuelles, ils consistent davantage en un amenuisement des marges de bénéfices qu'en une diminution du volume des exportations. En période d'expansion conjoncturelle, on doit même s'attendre à ce que les pays disposant d'une monnaie forte soient en mesure de faire supporter en grande partie les augmentations de prix résultant de l'effet de réévaluation de leur monnaie par les pays partenaires et de se renvoyer ainsi la balle. Le renchérissement des produits exportés provoqué par le flottement vers le haut des monnaies des pays fournisseurs est accepté bien davantage qu'on aurait pu l'attendre normalement des pays-clients, étant donné qu'on se trouve en période d'excès de la demande internationale de marchandises. Le désengagement à l'égard de l'économie extérieure que l'on cherchait à obtenir a perdu de ce fait une grande partie de l'effet qu'on en escomptait ».

Il est dans ces conditions difficile d'établir dès maintenant un bilan exact des conséquences conjoncturelles de la crise monétaire actuelle. Il est certain que la politique de flottement individuel pratiquée depuis le début de la crise s'est révélée juste. Il n'existait aucune autre solution judicieuse (retour à des parités fixes, adhésion au flottement concerté des monnaies européennes, création d'un double marché des changes) du point de vue de la politique économique.

Dans les circonstances actuelles, le plus urgent est de *créer un système monétaire international stable*. Mais cela présuppose une nette amélioration de la balance américaine des paiements.

La crise monétaire permanente risque de compromettre les résultats que nous avons acquis sur le plan des échanges mondiaux grâce à la souplesse de notre politique commerciale multilatérale, qui vise à une libéralisation poussée des échanges. Elle constitue également une menace pour les effets attendus de l'Accord de libre-échange conclu avec la CEE. Le risque d'en revenir à des relations bilatérales et à un contrôle des changes partiel ne saurait être nié. Il faudra nécessairement accroître et intensifier la collaboration sur le plan économique et monétaire, non pas seulement dans le cadre de la CEE et des pays restés dans l'AELE, mais aussi entre les pays industriels d'une manière générale, y compris les Etats-Unis et le Japon. Il conviendra à cette occasion de décharger le dollar de son rôle de monnaie-clé et de maîtriser les pressions inflationnistes et les déséquilibres graves que provoquent les mouvements de capitaux internationaux à court terme. Cela exige une diminution, voire la consolidation de l'excédent de dollars sur le plan international, qui a triplé au

cours des trois dernières années. *La création de moyens de paiements internationaux doit être plus strictement contrôlée.* Ce contrôle de la masse monétaire et du crédit ne doit pas être limité exclusivement au domaine des économies nationales. Un système monétaire international stable suppose pour sa part une réelle discipline monétaire, une rigoureuse politique budgétaire et du crédit ainsi qu'une attitude correspondante de la part des partenaires sociaux dans les pays industriels occidentaux, autrement dit une lutte efficace contre l'inflation à tous les niveaux. Tant que l'on n'y sera pas parvenu et que l'on n'aura pas remis de l'ordre dans les différentes économies nationales par une politique disciplinée et libérale, il n'y aura pas d'accalmie sur le front monétaire, et nous continuerons à être confrontés aux problèmes de l'inflation importée due à l'afflux de dollars. A la longue, les parités fixes (dans le cadre de certaines marges de fluctuations) supposent un système monétaire international solide et des taux d'inflation aussi faibles que possible pour les principaux partenaires commerciaux.

Les arrêtés fédéraux urgents visant à combattre l'inflation

Les mesures concernant le renforcement des restrictions dans le domaine du crédit, la limitation des amortissements admissibles pour les impôts sur le revenu perçus par le Confédération, les cantons et les communes, la stabilisation du marché de la construction ainsi que la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices reposent sur l'article 89bis, al. 3 de la Constitution (arrêtés fédéraux d'urgence). Ces arrêtés devront être ratifiés par le peuple et les cantons en décembre prochain. Il faut citer encore l'arrêté instituant un dépôt à l'exportation, qui a été prorogé de trois ans et qui ne relève pas du droit d'urgence.

Le catalogue de mesures a été mis sur pied très rapidement. Compte tenu du renchérissement accéléré, les partis et les groupes parlementaires avaient instamment demandé au Conseil fédéral de prendre des mesures aussi efficaces que possible. La pièce maîtresse de l'édifice est l'*arrêté sur le crédit*, qui autorise le Conseil fédéral à limiter l'accroissement des crédits, à prélever des avoirs minimaux sur l'état du passif du bilan et à introduire un contrôle des émissions. Ces mesures doivent permettre de limiter d'une part les investissements et d'autre part le financement des dépenses publiques — notamment celles des cantons et des communes — par des crédits et leur consolidation par des emprunts publics. Il s'agit de mesures globales qui touchent l'ensemble des secteurs économiques qui dépendent généralement du crédit bancaire. C'est le système bancaire d'où émane le surcroît de monnaie et de crédit et l'excédent de liquidités qui a constitué la principale source d'inflation. Au troisième trimestre 1972, l'accroissement du crédit s'est élevé à plus de 2 mia fr., soit un milliard de plus que ce qui avait été fixé par les directives de la Banque nationale.

Les promesses de crédits de construction ont probablement augmenté dans les mêmes proportions. L'arrêté sur le crédit doit être apprécié positivement. Il n'en reste pas moins qu'à la longue une limitation du crédit risque de provoquer des distorsions dans la concurrence entre les banques, de même que le contrôle des émissions finit par équivaloir à un contrôle des investissements.

La limitation des amortissements fiscaux doit elle aussi infléchir les investissements et modérer la propension à investir des entreprises. C'est la première fois en Suisse que le taux des amortissements fiscaux se trouve limité pour des motifs d'ordre conjoncturel. Les milieux de l'économie ont relevé qu'un délai considérable s'étendra entre l'application de la limitation et le paiement d'impôts plus élevés. Ils ont également critiqué le fait que les pouvoirs publics ne soient pas obligés de stériliser les recettes supplémentaires correspondantes. Le projet du Conseil fédéral ne tenait aucun compte des différences parfois considérables existant entre les diverses réglementations cantonales sur les amortissements. Mais l'arrêté a finalement pu être assoupli lors de son examen, de sorte que les disparités de traitement peuvent être atténuées.

Le nouvel arrêté sur la construction vise à sélectionner la demande sur le marché de la construction d'après l'urgence des projets. Contrairement à l'ancien arrêté de 1971 qui prévoyait des restrictions exclusivement dans les régions où l'industrie de la construction était mise à trop forte contribution, les nouvelles mesures sont applicables à l'ensemble du pays. Seules les régions où le marché de la construction est équilibré peuvent être exclues, mais les projets de construction d'une certaine importance doivent y être annoncés à l'autorité compétente. Cette intervention sectorielle ne va pas sans poser des problèmes. L'accroissement des coûts de construction est alarmant et, politiquement, la situation dans ce domaine est explosive. On peut se demander si, appliqué avec rigueur, l'ancien arrêté n'aurait pas été plus approprié, d'autant plus qu'il avait été approuvé par le peuple et les cantons six mois auparavant. Ces interventions sur le marché de la construction sont contestables du point de vue de leur conformité au système puisqu'elles équivalent à un contrôle partiel des investissements. On se demande aussi comment l'industrie suisse va pouvoir s'adapter à la nouvelle situation en matière de commerce extérieur si les constructions industrielles et artisanales sont soumises à un strict contrôle administratif.

En sa qualité d'instrument mis au service de la politique des revenus, *la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices* est la mesure la plus contestable. Sans doute, la surveillance des prix permet-elle de prévenir dans certains cas des hausses excessives, véritables spéculations sur la mentalité inflationniste actuelle. Mais on voit mal comment il sera possible d'exercer cette surveillance en toute objectivité et sans arbitraire, dans chaque cas particulier. En organisant officiellement la possibilité de dénoncer les augmentations de prix, on a pris de façon spectaculaire une mesure d'un goût douteux. Un Etat de droit devrait se garder d'encourager la délation. Les espoirs fondés sur la surveil-

lance des prix ne pourront être réalisés, même si les partenaires sociaux y mettent la meilleure volonté, car, en définitive, les forces du marché sont trop puissantes. On ne saurait nier le risque de voir ces mesures, qui ne s'en prennent qu'aux symptômes du mal, aboutir à un contrôle des prix et des salaires sous la pression politique. Les inconvénients d'un tel contrôle l'emportent largement sur les avantages. Les prix seraient, dans cette éventualité, privés de leur rôle de régulateur du marché. Nous en arriverions à une situation impossible avec une inflation artificiellement bloquée, telle que l'ont connue plusieurs pays au lendemain de la guerre. Le contrôle des prix présuppose un rationnement des marchandises. Or, pareille pratique n'est pensable qu'en cas de difficultés d'approvisionnement, ce qui n'est pas le cas actuellement. Elle ferait, au demeurant, rapidement naître un marché noir. Lorsque le marché du travail est tari, il n'est guère possible de ralentir la progression des salaires de façon efficace en les plaçant sous contrôle. Il y a moyen de l'esquiver par des prestations accessoires impossibles à enregistrer. Du point de vue moral, le dommage qui en résulterait serait énorme. Il s'en suivrait des distorsions dans l'édifice économique et les branches les plus productives seraient pénalisées. De plus, la Suisse est étroitement imbriquée dans l'économie mondiale; or les prix des importations ne seraient guère contrôlables.

Je pense pour ma part qu'il n'est possible de stabiliser et de ralentir la spirale des salaires et des prix que si la situation du marché le permet. En premier lieu, il faut résorber la liquidité et la demande excédentaires, faute de quoi les forces du marché resteront plus puissantes que tous les accords et contrôles. Preuve en est l'action d'autodiscipline menée en 1962 par les organisations faitières de l'économie. Alors que 33 associations s'étaient engagées à ne pas majorer leurs prix, on assista à un effritement progressif, car les forces du marché l'emportaient sur les accords de prix et sur toutes les bonnes intentions.

Nous aurions également beaucoup de mal à supprimer le contrôle des prix. On ne pourrait probablement s'en défaire qu'au prix d'une réévaluation massive et d'une ponction fiscale interne pour éviter que l'inflation accumulée entretemps ne déferle d'un coup. Mais il est, du point de vue politique, pratiquement impossible d'opérer une ponction fiscale importante et de stériliser provisoirement le pouvoir d'achat. Les expériences faites à l'étranger avec le blocage des prix et des salaires n'ont pas donné les résultats voulus. Elles ont échoué notamment au Danemark, en Norvège, en Finlande, en Suède, en France et aux Pays-Bas:

- parce que la progression des salaires n'a pas été maîtrisée, leur surveillance et leur contrôle s'étant révélés impraticables;
- parce que la politique budgétaire, de la monnaie et du crédit n'a pas été menée avec une rigueur suffisante.

Aux Etats-Unis, le contrôle des prix a eu un certain succès passager dû à la politique monétaire, au nombre de chômeurs, c'est-à-dire aux réserves de main-d'œuvre ainsi disponibles, et à la faible dépendance de l'étranger.

En bref, on peut retenir que le contrôle des prix et le rationnement des marchandises sont incompatibles avec un système économique libéral. Les contrôles sont toujours arbitraires et il est impossible de les appliquer sans perturber le fonctionnement du marché.

Il est intéressant de relever les commentaires du professeur F. A. von Hayek à ce sujet:

« Pour diverses raisons, tout contrôle direct des prix par l'Etat est incompatible avec un système libéral, que le gouvernement fixe effectivement les prix ou qu'il se contente d'établir des normes pour le calcul des prix autorisés. En premier lieu, il est impossible de fixer des prix qui infléchissent la production de façon efficace, d'après des règles déterminées à longue échéance. Les prix adéquats dépendent de circonstances variables auxquelles ils doivent être adaptés en permanence. D'autre part, les prix qui ne sont pas fixés directement mais déterminés selon des normes données (on fixe par exemple un rapport déterminant entre prix et coûts) ne sont pas les mêmes pour tous les vendeurs et entravent par conséquent le fonctionnement du marché. Autre point encore plus important: lorsque les prix sont fixés autrement que par le marché, l'offre et la demande ne s'équilibrent pas et si l'on veut que le contrôle des prix soit efficace, il faut trouver une méthode qui permette de décider qui peut acheter ou qui peut vendre. Il faudrait s'en remettre à des décisions ad hoc qui créeraient des différences parfaitement arbitraires. L'expérience l'a démontré à l'évidence; les contrôles de prix ne peuvent être exercés que par des contrôles quantitatifs, par des décisions officielles qui déterminent combien de particuliers ou d'entreprises peuvent acheter ou vendre. Tout contrôle quantitatif ne peut être effectué d'après une règle déterminée, mais seulement en fonction d'une décision officielle arrêtant l'importance relative des différents objectifs poursuivis entre eux »⁶.

Une sorte de *blocage des prix et des salaires* tel qu'on le propose souvent — donc pas un contrôle des prix et des salaires — ne pourrait guère être envisagé que comme traitement de choc utilisé durant quelques mois au maximum; l'application d'un tel remède n'aurait toutefois un sens que si, dans l'intervalle, on s'en prenait aux racines du mal, c'est-à-dire si l'on pouvait supprimer rapidement l'excès de liquidités. En revanche, si les mesures appliquées aux causes mêmes de l'inflation ne permettent qu'un freinage assez lent du renchérissement, on ne saurait attendre un effet positif d'un tel blocage des prix et des salaires.

⁶ F. A. von Hayek, « Die Verfassung der Freiheit », Tübingen, 1971, p. 293/4.

A fin juillet 1973, le Préposé à la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices a publié sous sa propre responsabilité des directives concernant l'appréciation des hausses de prix. Les représentants des partenaires sociaux composant la Commission consultative pour la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices n'ont pu se mettre d'accord à ce propos. Nous nous réservons de revenir à une autre occasion sur l'appréciation qu'il convient de porter au sujet de ces directives.

Compte tenu de l'effet de réévaluation provoqué par le flottement du franc, il est actuellement hors de question de mettre en vigueur le *dépôt à l'exportation*. De même qu'un droit à l'exportation, il serait en fait considéré comme un premier pas vers une réévaluation. Touchant exclusivement le trafic des marchandises (et non pas les services), il pénaliserait les exportations de marchandises, c'est-à-dire la production, par rapport au secteur tertiaire qui est de toute façon en forte expansion dans le domaine de l'économie extérieure. Cette mesure qui porte sur le domaine monétaire a été rediscutée à la session parlementaire de décembre 1972, à la suite de fortes pressions politiques et de certains mouvements d'opinion qui prétendaient « assurer la symétrie des mesures prises ». Le dépôt à l'exportation devrait être exclu de l'arsenal conjoncturel.

L'une des principales causes de l'inflation réside dans la demande croissante de biens de consommation, qui a elle-même ses racines dans la forte augmentation des revenus. L'accroissement réel de la consommation privée de biens et de services peut être évalué à 5,5/6% pour l'année 1972. La consommation de biens et de services représente environ 60% du produit national brut. Une *opération d'épongeage du pouvoir d'achat* eût été par conséquent souhaitable. La création de réserves conjoncturelles, la perception d'impôts spéciaux destinés à être stérilisés, la mise en œuvre d'opérations d'épongeage sont réalisables avec un minimum de dérangements dans la mesure où l'on peut les greffer sur un système de taxation existant. Comme le Département fédéral des finances et des douanes préparait une augmentation d'impôts pour rétablir l'équilibre budgétaire, cette idée n'a pas été poursuivie par le Conseil fédéral. Il convient d'ailleurs de remarquer que, de toutes façons, l'impôt de défense nationale n'aurait permis qu'une action d'épongeage modeste. Une augmentation de 10% de cet impôt n'aurait accru les recettes que d'environ 200 millions de francs par année. Il n'a malheureusement pas non plus été possible de réaliser sur une large échelle l'idée de l'*épargne obligatoire*.

L'insertion d'un nouvel article conjoncturel dans la Constitution

En 1966, le « Vorort » de l'Union suisse du commerce et de l'industrie s'était montré favorable à une extension des moyens d'action de la Banque

nationale. Il en a cependant mis en doute la base constitutionnelle⁷ et a demandé la création d'un article constitutionnel approprié⁸. Il était plus que sceptique à l'égard de l'octroi d'une compétence générale en matière de politique conjoncturelle comme aussi à l'introduction d'un article de programme et estimait qu'une telle disposition outrepasserait les possibilités de l'Etat.

Ces dernières années, il s'est produit une certaine évolution à ce sujet. En 1970 déjà, on forgea au sein du « Vorort » une conception de ce que pourrait être un article constitutionnel sur la politique conjoncturelle. Le « Vorort » approuve aujourd'hui un tel article. Celui-ci devrait cependant remplir certaines conditions objectives auxquelles le projet actuel ne répond pas encore entièrement. Une analyse détaillée du projet dépasserait toutefois le cadre de cet exposé. Bornons-nous tout au moins à souligner ici combien il est urgent de veiller à ce que la Banque nationale se voie conserver une certaine indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques. Il convient d'éviter que l'institut d'émission ne soit en butte à des exigences politiques venant de tous côtés.

Un article constitutionnel s'impose également parce que l'on ne devrait pas toujours avoir recours à la procédure d'exception, qui a pour conséquence que les mesures prises interviennent toujours trop tard et ne sont mises en œuvre que lorsque « le feu est déjà dans la maison ». A cela s'ajoute que le freinage attendu de ces mesures est de ce fait retardé de manière intempestive. Pareille pratique nuit au crédit des pouvoirs publics, au Conseil fédéral et au Parlement. De plus, l'opinion publique est extrêmement fluctuante et risque d'exercer dans ce cas une influence excessive. Du point de vue juridique et politique, la précipitation avec laquelle les arrêtés urgents pour la lutte contre l'inflation ont été adoptés au Parlement en décembre dernier est pour le moins discutable. Il est évident que le Parlement et l'administration ont été pris de vitesse. Il n'a pas non plus été possible d'engager une rapide procédure de consultation auprès des organisations économiques. Si pareilles mesures d'urgence devaient se multiplier, l'activité normale du Parlement risquerait de s'en trouver pratiquement paralysée. La position du Parlement et ses fonctions de contrôle s'affaibliraient au profit de l'exécutif et de l'administration. Le respect du droit, de la Constitution et de la loi serait lui aussi considérablement atteint. Il faut toutefois admettre qu'il s'est agi d'une situation exceptionnelle et qu'il aurait été inexcusable de ne rien entreprendre.

La procédure d'urgence enlève pour ainsi dire toute chance de succès aux propositions de rechange présentées, parce que le Parlement n'a pas le temps

⁷ Cf. Gerhard Winterberger, « Der Ausbau des Instrumentariums der Schweizerischen Nationalbank », exposé publié dans les Schweizer Monatshefte, 1967, fascicule 10, p. 881 ss.

⁸ Cf. également la prise de position du Vorort à propos de la question de la révision totale de la Constitution fédérale, Zürich, 1969, p. 14; cf. en outre Gerhard Winterberger, « Aspekte einer Totalrevision der Bundesverfassung », exposé publié dans les Schweizer Monatshefte, 1969, fascicule 7, p. 633.

de les examiner. Il n'y a en pareil cas guère de marge de négociation; on ne cherche qu'à apporter des améliorations ou des modifications dans un sens plus large ou plus restrictif à certains des projets officiels. La confusion née du mariage de la responsabilité et de l'opposition dans la démocratie de concorde limite en pareille situation les possibilités d'action tant politiques qu'économiques sur le front interne.

Pour pouvoir appliquer un train de mesures conjoncturelles au moment opportun, il importe que les services compétents connaissent à fond la matière et qu'une collaboration étroite s'instaure avec les experts et les organisations faitières de l'économie. Il convient de souligner tout spécialement l'importance du *choix du moment approprié* pour la mise en œuvre des mesures prévues. Il est bien connu que la politique de la monnaie nécessite certains délais avant de se faire sentir dans la réalité. Il est dès lors évident que plus tôt on met en œuvre des mesures de politique monétaire ou de crédit, meilleurs en sont les effets stabilisateurs tant du point de vue de l'efficacité que du point de vue chronologique. Emile Dürr fait à ce propos les observations suivantes: « En période de haute conjoncture, plus on s'y prend tard pour limiter les possibilités de financement des entreprises, moins on a de chances d'éviter l'élévation du niveau des prix et plus on s'expose au danger — particulièrement dans l'industrie produisant des biens d'investissement — que les entreprises ne se trouvent finalement dans l'impasse constituée par l'accroissement des coûts conjugué avec l'apparition de difficultés d'écoulement de la marchandise. A la limite, une politique monétaire restrictive accentue l'évolution cyclique, lorsque son effet inhibiteur sur les possibilités de financement ne se fait sentir qu'au stade de la récession. A l'inverse, une politique monétaire expansionniste réussit d'autant mieux à conjurer la récession qu'elle est mise en œuvre tôt — particulièrement lorsqu'elle est couplée à un accroissement des dépenses publiques. Même une politique de la monnaie fortement expansionniste n'est plus en mesure de rétablir le plein emploi lorsque le pessimisme relatif à l'évolution conjoncturelle s'est installé sur une large échelle, comme ce fut le cas lors de la grande crise du début des années trente »⁹.

Gare aux illusions

L'inflation ronge l'assise de l'économie de marché, c'est-à-dire d'un ordre économique et social libéral, dans les domaines suivants:

- la politique foncière
- la politique sociale
- le contrôle des investissements

⁹ Cf. Ernst Dürr, « Time lags der Geldpolitik », paru dans *Kredit und Kapital*, fascicule 2, Berlin, 1970, p. 129; cf. en outre Ernst Dürr, « Konjunkturpolitik, Regelmechanismen, Konzentrierte Aktion oder Laisser-Faire? », dans *Wirtschaftspolitische Chronik*, fascicule 1, publié par l'Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

- la politique des revenus
- éventuellement aussi la politique structurelle de l'Etat ¹⁰.

Des économistes éminents — tels que F. A. von Hayek et W. Röpke — ont sans cesse rappelé que l'inflation de l'après-guerre et les brèches de caractère intellectuel et moral ouvertes dans l'idée que l'on se fait de la valeur de l'argent et de l'épargne, sont dues principalement à l'œuvre de Lord Keynes et de ses épigones.

Tout observateur lucide conviendra que l'économie de marché est également sérieusement menacée en Suisse. Même la mise à disposition de compétences conjoncturelles accrues ne doit pas faire illusion: il serait faux de croire qu'elles permettraient d'étouffer toute nouvelle poussée inflationniste. Il faut néanmoins tout mettre en œuvre pour infléchir le phénomène et surtout ne pas s'abandonner au fatalisme: nous devons poursuivre les efforts déployés pour maintenir la valeur de notre monnaie.

Si l'on ne combat pas l'inflation de façon aussi efficace que possible, elle a tendance à accélérer son processus. Les lois du marché ne fonctionnent plus et la justice sociale est gravement remise en cause. Par exemple, le taux d'inflation actuel a pour effet que 10 à 12 milliards de francs de fortunes et de revenus sont en train de changer de détenteur ou, en d'autres termes, font l'objet d'une redistribution. Au nombre des perdants de cette opération, on compte ceux dont l'épargne est placée à sa valeur nominale; parmi les bénéficiaires, on trouve les débiteurs, notamment hypothécaires, et les pouvoirs publics. Si l'on pouvait réduire considérablement le taux d'inflation, de nombreux problèmes de politique intérieure seraient résolus, ou du moins verraient leur acuité considérablement réduite, par exemple celui de la propriété foncière, les problèmes de politique sociale, la mise en danger de l'économie de marché, du droit de propriété et de l'ordre social ainsi que le problème de la sur-sollicitation constante de nos institutions.

Si l'on entend maîtriser les influences inflationnistes en s'en prenant à l'aspect monétaire, il faut que la banque d'émission pratique une politique restrictive en matière d'offre de monnaie et de crédit, c'est-à-dire réduise la

¹⁰ La mise en péril de l'ordre économique libéral par l'inflation a été étudiée de façon particulièrement remarquable par Wilhelm Röpke, dans « Der Kampf gegen die Inflation unserer Zeit », paru dans le recueil intitulé *Inflation und Weltwährungsordnung*, Zürich, 1963, p. 21 ss. ainsi que dans son ouvrage « Jenseits von Angebot und Nachfrage », Zürich, 1958, p. 210 ss; notons également l'ouvrage de F. A. von Hayek, « Die Verfassung der Freiheit », Tübingen, 1971. Parmi les études économiques récentes, il convient de mentionner au premier plan celles de Hugo Sieber, « Inflation und freiheitliche Wirtschaftsordnung », dans H. Sieber und E. Tuchtfeldt, « Probleme der schweizerischen Geldpolitik », Berne, 1969, p. 33 ss. Mentionnons également l'article impressionnant de Sieber, intitulé « Die Zerstörung der freien Wirtschaft durch ihre Anhänger », *Wirtschaft und Recht*, 1972, n° 3. Sieber s'est en particulier attaché à étudier avec beaucoup de soin le problème de la mise en péril de l'économie de marché en relation avec la politique foncière, la politique sociale, le contrôle des investissements, la politique des revenus et la politique structurelle de l'Etat.

masse monétaire à disposition. Divers auteurs ont estimé à cet égard — en reprenant une proposition de Milton Friedman — qu'un taux de croissance annuel de 5 % de la masse monétaire serait conforme à l'objectif de la stabilité. On permettrait ainsi le financement de l'augmentation réellement possible de la production. Friedman lui-même, Irmeler et Dürr ont fait état des difficultés que présenterait la réalisation d'une telle proposition (lacunes dans les prévisions relatives à la croissance, variation de la vitesse de circulation de la monnaie). Heinrich Irmeler démontre à ce propos que la plupart des instituts d'émission ne maîtrisent pas la création de liquidités par les banques d'affaires au point de pouvoir garantir le respect d'une stricte réglementation quantitative de la masse monétaire en circulation; ils ne réussissent d'ailleurs même pas à le faire lorsqu'ils disposent de la possibilité de véritablement déterminer l'ampleur des réserves liquides de ces banques¹¹. Au cours de ces dernières années, la Banque nationale suisse s'est efforcée de maintenir un certain écart entre nos taux d'intérêt et ceux de l'étranger, afin d'empêcher l'afflux de nouveaux fonds et de favoriser la sortie de fonds déjà placés en Suisse. Les possibilités de mener une politique monétaire stricte sont toutefois assez étroitement limitées en Suisse à cause des possibilités de rapatriement et de la présence de capitaux étrangers en quête de placements.

On ne doit cependant pas oublier que la Banque nationale ne peut, à elle seule, parvenir à rétablir la stabilité de la monnaie. Cela ne serait même pas possible dans une entité économique importante et autarcique, dans laquelle le poids de l'économie extérieure n'est plus déterminant. Par sa forte imbrication avec l'étranger, l'économie suisse est exposée aux influences extérieures. On le constate aussi bien dans l'approvisionnement en produits alimentaires et en matières premières ainsi que dans l'évolution des prix (influence des prix pratiqués sur les marchés mondiaux) que dans les mouvements de capitaux internationaux, dont on essaie de combattre les effets en instituant des avoirs minimaux obligatoires et en laissant flotter le cours de la monnaie. Par sa position dans l'économie internationale et l'importance de l'économie extérieure dans la formation du revenu national, l'économie suisse ne peut échapper que dans des proportions limitées aux pressions inflationnistes extérieures. Il est impossible de stabiliser entièrement le niveau des prix dans une économie libre insérée dans le commerce international et axée sur la croissance. Les limites de la politique conjoncturelle et de la lutte contre le renchérissement nous sont également imposées par l'étranger. On ne peut pas avoir simultanément une stabilité complète du pouvoir d'achat d'une part et d'autre part le plein-emploi, voire le sur-emploi, la croissance économique, des parités fixes et un développement rapide des institutions sociales de l'Etat-providence. On ne peut non plus obtenir de stabilité monétaire complète sans chômage partiel.

¹¹ Heinrich Irmeler, op. cit., p. 170.

Dans ces circonstances, il serait peu réaliste d'attendre un retour à la stabilité des prix dans l'avenir. Même si nous réussissons à réduire considérablement le taux d'inflation dans notre pays, tant que les pays étrangers continueront à être soumis à de fortes pressions inflationnistes, nous serons confrontés à nouveau au problème de la protection de notre monnaie contre les influences économiques extérieures dans l'éventualité d'un retour généralisé des monnaies des pays occidentaux industrialisés à des taux de change fixes. Plus la lutte contre l'inflation est menée durement, plus on court le risque d'être soumis à des tendances déflationnistes. Plus on poursuit l'objectif du plein emploi, voire du sur-emploi, plus l'on pénètre dans la zone dangereuse de l'inflation. La situation actuelle et les mesures prises pour lutter contre l'inflation ont été caractérisées à juste titre par Otto Pfeleiderer de la façon suivante: « Il en est tout simplement ainsi qu'aujourd'hui une politique d'expansion est plus populaire dans une large partie de l'opinion qu'une politique restrictive. Autant chacun est enclin à approuver la nécessité d'appliquer une politique visant au maintien de la stabilité de la monnaie, autant l'on se plaint lorsque cette politique consiste par exemple à renchérir l'octroi de crédits, à restreindre l'offre de liquidités des instituts de crédit ou même à élever les impôts. On n'est évidemment pas prêt à payer ce prix, en dépit de toutes les professions de foi faites du bout des lèvres à l'égard du maintien de la stabilité de la monnaie »¹².

La raréfaction du sol et la pénurie de ressources non renouvelables (matières premières et produits énergétiques) conduiront elles aussi à de fortes hausses de prix qu'on ne pourra pas compenser par des mesures portant sur le cours des monnaies. La protection de l'environnement, le développement des services et le gonflement du secteur tertiaire en période de prospérité croissante et sans augmentation correspondante de la productivité deviennent également de plus en plus des facteurs d'inflation et de renchérissement. Ils sont d'origine non pas monétaire, mais structurelle: le secteur tertiaire, dont la productivité est plus faible que celle des secteurs primaire et secondaire, peut majorer ses « prix de vente » sans que son chiffre d'affaires s'en ressente. Il est également un concurrent très sérieux sur le marché du travail, car le besoin en services s'accroît notablement. Et enfin, il faut aussi tenir compte du fait que l'avènement à grande allure de l'Etat-providence favorise l'inflation, dont les effets appellent à leur tour une protection sans cesse accrue de la part de l'Etat. La disparité entre les disponibilités réelles et les revendications croissantes, l'importance excessive accordée aux biens matériels, l'abandon des traditions spirituelles et la perte de conscience de la dimension historique de l'évolution,

¹² Cf. Otto Pfeleiderer, « Notwendigkeit und Schwierigkeit einer Politik der Geldwertstabilität », paru dans Internationales Währungssystem und Inflation, Zürich, 1973, p. 149/150.

perceptibles même dans les couches dirigeantes de la population, sont autant de facteurs qui agissent dans le même sens.

Le mouvement vers ce qu'il est convenu d'appeler les « *droits sociaux* » a ouvert la voie à un processus égalitariste de démocratisation qui, selon une dynamique propre, se poursuit et finira par menacer les droits individuels. Il s'agit en l'espèce — comme l'a exposé le spécialiste du droit public allemand Gerhard Leibholz — d'un processus continu visant à conférer à la liberté un caractère toujours plus formel et extrême, auquel succombent sans cesse de nouveaux domaines, dans la politique et au-delà de celle-ci¹³. Nous nous trouvons en plein dans cette évolution et devons chercher à accommoder « droits sociaux » et libertés individuelles. Il faut néanmoins souligner que ce processus aboutit à une inflation des exigences, à une sur-sollicitation de l'Etat et de ses institutions et constitue une lourde charge pour l'économie. A la longue, il modifiera la société et l'Etat en profondeur.

Du point de vue de la politique intérieure, la tâche la plus urgente sera d'établir un *ordre de priorités en matière de politique financière*. Cela devrait permettre d'empêcher que l'Etat, l'économie et la politique ne soient surchargés en permanence et que tous les objectifs (assurances sociales, politique des transports, politique de l'enseignement, plan de développement en faveur des régions de montagne, etc.) ne fassent l'objet d'une réalisation simultanée.

Les travaux de la direction de l'administration fédérale des finances dans ce domaine apportent une lueur d'espoir. Mais il faudra beaucoup de discernement et de ténacité jusqu'à ce qu'on parvienne à élaborer un ordre de priorités effectif dans la politique suisse.

¹³ Cf. Gerhard Leibholz, « Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert », Berlin, 1966, p. 221.