

Feuille Fédérale

Berne, le 4 août 1975

127^e année

Volume II

N^o 30

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 75 francs par an; 42 fr. 50 pour six mois; étranger: 91 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

75.055

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet d'arrêté modifiant celui qui institue des mesures dans le domaine du crédit

(Du 9 juillet 1975)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un message à l'appui d'un projet d'arrêté prorogeant, avec certaines modifications, celui du 20 décembre 1972 qui institue des mesures dans le domaine du crédit.

1 Résumé

L'arrêté urgent sur le crédit édicté en 1972 expire à la fin de cette année. Il habilite les autorités à prendre pour l'essentiel les mesures suivantes: dépôt d'avoirs minimaux, limitation des crédits, contrôle des émissions et restrictions apportées au crédit personnel (petit crédit). Le rejet le 2 mars 1975, par le peuple et les cantons, de l'article conjoncturel ne permet guère, ainsi que nous le verrons plus loin, de conclure que toute intervention de caractère monétaire sera désormais exclue. Nous estimons au contraire que l'Etat doit pouvoir, comme par le passé, détenir certaines attributions dans ce domaine.

Nous vous proposons en conséquence de proroger l'arrêté sur le crédit tout en le modifiant sur certains points à la lumière des expériences faites et compte tenu de la situation actuelle.

2 L'évolution de la conjoncture

C'est en octobre 1974¹⁾ que nous vous avons renseignés en dernier lieu, dans notre rapport sur les mesures complémentaires anti-surchauffe décidées en décembre 1972 par l'Assemblée fédérale, sur l'incidence des arrêtés pris en vertu du droit de nécessité dans les domaines du crédit, de la construction, de la

¹⁾ Rapport du 16 octobre 1974 sur les mesures complémentaires visant à combattre la surchauffe économique (FF 1974 II 1093).

fiscalité ainsi que de la surveillance des prix, des salaires et des bénéfiques. Nous nous permettons par ailleurs de vous renvoyer à notre appréciation générale de la situation économique et aux perspectives conjoncturelles que nous avons formulées dans notre message du 30 avril 1975 relatif à des mesures visant à combattre le fléchissement de l'emploi et des revenus (FF 1975 I 1869).

La situation économique s'est profondément modifiée depuis le printemps 1972. C'est ainsi que la demande excédentaire de biens et de services a fait place à une véritable récession et l'on voit se dessiner dans certains secteurs une baisse de l'emploi et un fléchissement des revenus. A cause de l'effet cumulatif des facteurs en jeu, ce revirement a été beaucoup plus prononcé qu'on ne l'aurait pensé. Pour l'essentiel, le ralentissement général de la conjoncture dans le monde a fait reculer la demande globale de biens et de services suisses. Il est venu s'y ajouter, en particulier dans la construction de logements, des facteurs d'ordre structurel qui freinent la demande. Enfin, la revalorisation du franc suisse a encore pesé de son côté sur l'industrie suisse d'exportation et sur le tourisme qui se voient entraînés dans une lutte de plus en plus âpre pour la concurrence.

Si l'on considère l'économie du pays dans son ensemble, l'évolution observée pendant la durée d'application des arrêtés anti-surchauffe confirme la thèse que nous avons soutenue dans notre message du 4 décembre 1972¹⁾, selon laquelle le «temps de freinage» serait assez long. Et en effet, il s'agissait au premier chef de prendre sans tarder une série de dispositions propres à infléchir les perspectives inflationnistes de manière que les mesures arrêtées dans les domaines monétaire et du crédit puissent déployer leurs effets dans les plus brefs délais. C'est surtout l'arrêté sur le crédit qui nécessitait une période de démarrage assez longue, car il importait de réduire au préalable l'excédent monétaire incontrôlé apparu dans les années 1971 et 1972. De l'avis général, ce résultat a été atteint à la fin de l'automne 1974. Le «temps de freinage» a été d'autant plus long qu'il fallait continuellement se préoccuper des répercussions sur les taux d'intérêt. Ces circonstances expliquent les raisons pour lesquelles la politique suivie ne s'est traduite dans l'indice du coût de la vie qu'à partir de la fin de l'an dernier. A l'instar de ce qui se passe dans d'autres pays, les mesures de lutte contre le renchérissement ne se reflètent qu'assez tard sur les prix et, partant, sur l'indice. Du côté de la demande en revanche, on a observé dès le second semestre de 1974 un relâchement des facteurs d'expansion, tout d'abord dans le pays, puis par la suite également dans le secteur des exportations, l'évolution variant toutefois considérablement d'un cas à l'autre.

L'examen par les Chambres fédérales à la session de décembre 1974 du rapport sur les mesures prises a abouti, quels que soient les aspects envisagés, les tendances politiques et l'optique des diverses régions du pays, à un jugement largement concordant: l'économie suisse a passé assez rapidement de la

¹⁾ Message du 4 décembre 1972 sur des mesures complémentaires visant à combattre la surchauffe économique, FF 1972 II 1513.

surchauffe à une phase de baisse des carnets de commandes de Suisse et de l'étranger et de ralentissement des taux de progression, voire de diminution, de presque tous les composants de la demande intérieure. Il est indéniable que certains secteurs de l'économie traversent actuellement une récession. Les processus de restructuration se sont accélérés, l'évolution divergeant toutefois d'une branche à l'autre et à l'intérieur de chaque branche. Le taux d'inflation demeure cependant élevé, encore qu'il ait fléchi par rapport à celui de nos partenaires commerciaux.

Les autorités n'ont pas tardé à prendre les mesures qu'appelaient l'évolution de la situation et les perspectives en vue. C'est ainsi qu'elles décidèrent en novembre 1974 d'abroger l'arrêté sur la construction pour la fin de l'année et de ne pas reconduire l'arrêté sur les amortissements. Au début de cette année, nous avons publié, de concert avec la Banque nationale, des directives concernant la politique monétaire et du crédit, aux fins de relever progressivement la masse monétaire au cours de l'année 1975 à raison de 6 pour cent de la «base monétaire» (circulation fiduciaire et avoirs en compte de virement de l'économie auprès de la Banque nationale). Il a été décidé par la même occasion d'assouplir l'encadrement du crédit au profit de l'industrie de la construction. D'autre part, dans le dessein de prévenir une nouvelle hausse du franc suisse, par rapport surtout au dollar, la Banque nationale est intervenue à plusieurs reprises sur les marchés des changes dans l'intérêt de l'industrie d'exportation et du tourisme. En janvier dernier, nous avons également décidé à cet effet de prendre des mesures plus radicales (extension de l'interdiction de rémunérer les fonds étrangers et relèvement de la commission instituée en novembre 1974; renforcement des prescriptions régissant les opérations de change à terme). L'encadrement du crédit a été abrogé à dater du 1^{er} mai 1975 et les restrictions apportées au crédit personnel et à la vente à tempérament (à l'exception de la limitation de la publicité) ont également été supprimées. La Banque nationale a adressé aux banques des recommandations sur les priorités qu'il convenait autant que possible d'observer, dans l'intérêt de l'économie du pays, lors de l'octroi de crédits, en particulier en faveur de l'industrie d'exportation et des régions de montagne.

Enfin, dans notre message du 30 avril dernier, nous vous avons proposé des mesures ponctuelles visant à combattre le fléchissement de l'emploi et des revenus.

3 Rôle de la monnaie et du crédit dans la politique conjoncturelle

La mise en flottement du franc suisse en 1973 permettait enfin de pratiquer une politique monétaire et du crédit plus efficace. Et d'abord la lutte contre l'inflation, qui relevait jusqu'alors surtout de la politique financière, allait pouvoir être menée davantage au niveau de la politique monétaire. Le ralentissement conjoncturel, qui est apparu dans le monde durant le second semestre

de 1974 et qui a entraîné un net recul de l'emploi sans que l'inflation ne s'atténue pour autant, a toutefois modifié la situation. Un accroissement de la masse monétaire ne suffit pas à lui seul à relancer la demande et l'emploi. Les banques centrales peuvent uniquement régulariser la base monétaire (circulation fiduciaire et avoirs en compte de virement des banques auprès de l'institut d'émission), mais non pas orienter directement le crédit bancaire et partant l'approvisionnement monétaire du pays. Quant à savoir dans quelle mesure l'accroissement de la masse monétaire agit sur la demande, cela dépend pour l'essentiel des perspectives conjoncturelles de l'économie ainsi que de la propension des entreprises à emprunter et à investir. L'effet d'une injection monétaire est d'autant plus faible que les perspectives conjoncturelles ont été jugées moins sûres et plus modérées. Au surplus, un gonflement excessif de la masse monétaire risque de stimuler encore les tendances inflationnistes. Aussi la politique financière a-t-elle un rôle important à jouer dans la relance de l'économie.

Depuis le début de 1973, le système monétaire international des cours de change fixes a fait place, dans une large mesure, à un régime de cours flottants fluctuant au gré de l'offre et de la demande, qui n'oblige plus les banques centrales à acheter ou à vendre des devises en vue de soutenir les cours et qui évite ainsi un accroissement ou, au contraire, un resserrement de la masse de monnaie légale. Désormais, les banques centrales sont mieux en mesure d'adapter l'évolution de la masse monétaire à la croissance de l'économie et aux impératifs de la stabilisation, car leurs objectifs monétaires ne peuvent plus être directement contrecarrés par des facteurs extérieurs tels que les mouvements internationaux de capitaux. Il est vrai toutefois que de fortes variations de cours sur les marchés des changes sont également de nature à entraver la politique monétaire. En effet, de trop amples variations, qui mettent en péril la compétitivité de l'industrie d'exportation ou renchérissent par trop les importations, peuvent contraindre les banques centrales à intervenir temporairement sur le marché pour enrayer ces fluctuations. Mais leurs moyens d'action monétaires (avoirs minimaux, contrôle du crédit, etc.) permettent de neutraliser dans une large mesure les opérations du marché des changes. Ainsi, depuis la mise en flottement du franc suisse, notre politique monétaire a gagné sans conteste en efficacité.

Les expériences faites en Suisse depuis l'entrée en vigueur à la fin de 1972 des arrêtés conjoncturels confirment ces constatations. Elles soulignent en particulier le rôle central d'une croissance raisonnable de la masse monétaire et du volume du crédit dans le développement d'une économie qui entend se préserver de la surchauffe inflationniste. Il ne fait pas de doute, en effet, que le gonflement excessif du volume monétaire et du crédit dans le pays – plus de 40 pour cent en 1971 et 1972 – explique dans une large mesure les poussées inflationnistes qui ont suivi. Depuis la mise en flottement du franc suisse, les mesures prises dans les domaines monétaire et du crédit par le biais de l'arrêt sur le crédit sont moins exposées à l'action des facteurs extérieurs.

Les mesures consignées dans l'arrêté sur le crédit se sont révélées souples et ajustables lorsqu'il s'est agi de tenir compte des changements survenus depuis le début de l'année en cours.

Dans la situation économique actuelle, la politique de la banque d'émission vise à soutenir la propension de l'économie privée à investir, en stabilisant le niveau général des intérêts par le biais surtout du contrôle des émissions et en veillant à assurer aux banques des liquidités suffisantes grâce à la réduction des réserves obligatoires. En outre, la Banque nationale, par des mesures d'aide appropriées au plan des liquidités, s'emploie à faciliter la tâche des secteurs particulièrement touchés de notre industrie d'exportation et aussi du bâtiment. Ce faisant, il importe toujours de veiller à ce que la masse monétaire ne s'accroisse que dans les limites fixées au début de l'année, afin que la hausse des prix, qui se ralentit peu à peu, ne relance pas l'inflation.

On notera en particulier que si l'on veut promouvoir la production et l'emploi par des mesures monétaires, il importe de donner à la Banque nationale les moyens d'action qui lui permettent d'agir vite et efficacement sur l'évolution de la masse monétaire et du crédit dès que se dessine la moindre poussée conjoncturelle, afin qu'elle puisse enrayer et neutraliser à temps un gonflement excessif de l'un comme de l'autre. L'expérience enseigne qu'en période d'expansion le système bancaire est à même d'accroître plus rapidement le volume du crédit et donc aussi la masse de monnaie scripturale que la masse de monnaie légale. C'est pourquoi la Banque nationale a besoin à l'avenir également de moyens d'action qui lui permettent d'agir à temps sur la totalité du volume monétaire, de crédits et de capitaux du pays, en vue de prévenir l'apparition d'une grave surchauffe génératrice de hausses de prix fortement inflationnistes, comme ce fut le cas en 1963/64 et 1971/72. Il est admis aujourd'hui que les moyens prévus dans la loi sur la Banque nationale de 1952 – soit la politique d'escompte et de taux sur nantissement ainsi qu'une politique restreinte d'open-market – sont bien loin de suffire dans une économie monétaire moderne. Il est donc indispensable de proroger au-delà du 31 décembre 1975 les mesures figurant dans l'arrêté actuel sur le crédit et qui permettent de pratiquer une politique monétaire et du crédit plus efficaces.

Les réserves minimales, l'encadrement du crédit et le contrôle des émissions ainsi que le flottement contrôlé du franc sont des mesures qui se complètent l'une l'autre. D'une part, grâce au flottement, la situation monétaire interne est mieux à l'abri des facteurs étrangers, en ce sens qu'il est ainsi possible de neutraliser les afflux de capitaux susceptibles de porter atteinte aux objectifs de la politique monétaire. D'autre part, les mesures prévues dans l'arrêté sur le crédit doivent permettre de canaliser aussi bien l'excédent de liquidités bancaires en quête d'emploi, donc indirectement l'offre de crédits bancaires dans le pays, que la demande de crédits de l'économie privée et du secteur public ainsi que leur demande en capitaux sur le marché des émissions. Dans une économie fortement compartimentée et largement tributaire de l'étranger, il n'est par conséquent pas possible de renoncer à ces divers moyens d'action.

4 Principaux éléments de l'arrêté sur le crédit

L'arrêté fédéral du 20 décembre 1972 instituant des mesures dans le domaine du crédit autorise le Conseil fédéral à introduire le dépôt obligatoire d'avoires minimaux, à instituer l'encadrement du crédit et à soumettre à autorisation l'émission publique d'emprunts; à cela s'ajoutent des restrictions à la publicité ainsi qu'au crédit personnel (petit crédit) et à la vente à tempérament. Nous avons recouru à ces mesures aussitôt après l'entrée en vigueur de l'arrêté (ordonnance du 10 janvier 1973 instituant des mesures dans le domaine du crédit [RS 951.901] et ordonnance du même jour concernant les opérations de crédit personnel et de vente par acomptes [RS 951.911]), et vous avons régulièrement tenus au courant des expériences faites à cet égard.

Les avoires minimaux se sont révélés être un instrument utile et souple. C'est ce qui explique que la plupart des autres pays connaissent dans leur législation des dispositions similaires. On ne saurait objecter que la faculté de prélever des avoires minimaux n'est pas absolument nécessaire sous un régime de cours flottants. L'expérience a bien au contraire montré que la Banque nationale peut être amenée à intervenir sur le marché des changes, c'est-à-dire à acheter des devises en échange de francs suisses, ce qui entraîne un accroissement de la masse monétaire; or c'est le plus souvent en prélevant des avoires minimaux qu'on peut le mieux éponger les fonds excédentaires. Les opérations dites d'open-market (la Banque nationale vend des titres sur le marché) visent au même but.

La pratique en matière d'avoires minimaux a d'abord consisté à geler, au cours de l'année 1973 et jusqu'en automne 1974, les sommes relativement importantes dues au gonflement de la masse monétaire en 1971 et 1972. A mesure que l'évolution économique et l'inflation entraînaient un ajustement approximatif du volume monétaire au potentiel de production, les avoires minimaux étaient progressivement libérés, soit à partir d'octobre 1974, et les dispositions régissant les avoires en Suisse complètement abrogées à la fin de la même année. Pour des raisons de politique monétaire, les avoires minimaux ont en revanche été maintenus sur les fonds étrangers. Ce système s'est ainsi révélé extrêmement utile pour assurer aux banques les liquidités leur permettant de soutenir les investissements. Nous sommes d'avis qu'il faut conserver la possibilité de requérir des avoires minimaux.

L'encadrement du crédit proposé dans notre message du 14 décembre 1972 était essentiellement motivé par l'excédent de liquidités et, partant, le potentiel de crédit des banques, qui caractérisaient la situation d'alors. Le fait que le rapatriement d'importants capitaux ait permis d'allouer sans cesse de nouveaux crédits en surabondance a joué un rôle non négligeable. Ce danger n'est plus aussi aigu dans un régime de cours flottants. Quand bien même il est toujours possible de recourir aux placements à l'étranger, cela n'accroît pas la liquidité du système bancaire, à moins que l'institut d'émission n'intervienne sur le marché des changes. Mais les banques disposent aujourd'hui encore de multiples

moyens d'utiliser leur potentiel de crédit et d'inciter la Banque nationale à sortir de sa réserve, car elle ne peut pas, pour éviter une crise de liquidité ou pour des motifs relevant de la politique des taux d'intérêt, empêcher purement et simplement les établissements bancaires de recourir au crédit de l'institut d'émission. Un approvisionnement monétaire trop abondant destiné à combattre la récession risque donc actuellement, si la forte expansion des crédits bancaires aboutissait à une reprise, de provoquer une nouvelle poussée inflationniste.

Le volume des crédits accordés a en effet considérablement diminué au cours de ces derniers mois. En tant que cette évolution est due à des modifications structurelles, en particulier sur le plan de la demande, de larges milieux du pays se rendent parfaitement compte qu'elle traduit la nécessité d'un certain rajustement dans le secteur de la construction. Dans la mesure au contraire où il a son origine dans la conjoncture, le fléchissement qui s'est amorcé en automne 1974 peut tout aussi rapidement faire place à une expansion du volume du crédit qui aurait de nouveau à long terme des effets inflationnistes si elle n'était pas adaptée au potentiel de production.

On ne saurait trop souligner, d'autre part, combien les cours de change et les taux d'intérêt sont imbriqués. Une forte hausse des taux dans le pays est de nature à réduire l'écart entre les taux d'intérêt suisses et ceux de l'étranger et à susciter par delà nos frontières des mouvements de capitaux propres à provoquer une hausse fâcheuse du cours du franc et à affaiblir par là même la capacité de concurrence de notre industrie d'exportation. L'incidence de certains taux d'intérêt sur l'évolution de l'indice doit nous amener d'autre part à exercer sur eux un effet de frein dans le cadre de la politique que nous menons sur le marché financier. Selon les conditions du marché et la situation conjoncturelle, la limitation des crédits peut se révéler à cet effet très efficace. Si ce moyen d'action avait fait défaut ces derniers mois, nous aurions connu des hausses d'intérêt intempestives qui auraient notamment compromis la réalisation des objectifs que nous nous étions fixés en libérant les crédits à la construction.

Enfin, il ne faut pas oublier que la limitation des crédits permet de traiter en priorité les besoins de certaines régions et de certains secteurs, comme le prévoit l'article 3, 8^e et 9^e alinéas, de l'arrêté actuel sur le crédit. S'il devait se révéler nécessaire, ces prochaines années, d'introduire de nouveau une limitation effective des crédits, nous aurions alors la garantie que le financement préférentiel, en particulier de la construction de logements à loyer modéré, serait assuré ou que des mesures seraient prises pour éviter des rigueurs dans certains cas d'espèce, étant entendu que les particularités régionales pourraient être prises en considération. Cette différenciation n'est certes pas neutre sur le plan de la concurrence, mais il faut être prêt, s'il y a lieu, à s'en accommoder dans l'intérêt général d'une évolution économique aussi harmonieuse que possible des diverses régions et branches de notre pays. Limité dans le temps, l'encadrement du crédit paraît relativement supportable, pour les banques concernées, si l'on

songe qu'il vise à se prémunir contre l'inflation. L'argument selon lequel cette mesure ne serait pas conforme aux lois du marché n'est pas non plus probant dans la mesure où l'inflation contribue précisément à saper les bases de cette même économie de marché et où la limitation des crédits ne constitue qu'une mesure d'appoint tendant à éviter des dommages à l'ensemble de l'économie – en particulier une hausse excessive des intérêts – dans la lutte pour l'obtention de crédits devenus rares. Sans stabilité du pouvoir d'achat, il ne saurait y avoir à la longue d'économie de marché.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, il nous paraît opportun, dans le cadre de la prorogation de l'arrêté sur le crédit, de conserver pour l'instant la compétence de remettre en application l'encadrement du crédit avec les assouplissements et ajustements qu'appellent les expériences faites à ce jour.

Nous n'entendons pas modifier le système alors qu'il ne s'agit que de proroger pour un temps limité le droit de nécessité déjà en vigueur. Lors de la revision de la loi sur la Banque nationale, il y aura lieu d'examiner si l'encadrement du crédit doit être remplacé par d'autres mesures, notamment par l'institution de réserves minimales sur les actifs bancaires, ainsi que le proposent certains économistes. Le problème appelle un examen sérieux dans le cadre d'une revision normale de la loi.

Les questions pratiques qui s'étaient posées dans l'application de l'encadrement du crédit ont toutes trait à l'ordonnance d'exécution; elles concernent les critères quantitatifs (franchise pour les établissements dont le bilan est inférieur à 20 millions de francs), le champ d'application du contrôle des émissions (définition des obligations suisses) et les exceptions admises. Il s'agira d'en tenir compte lorsqu'on reviendra à la limitation des crédits.

Le contrôle des émissions n'a, dès le début, guère été contesté. Il était déjà partie intégrante de certains projets et arrêtés antérieurs. Comme il y a également lieu de s'attendre à l'avenir, et à plus forte raison après un redressement économique, à une demande énorme de capitaux à moyen et long terme tant de la part de l'économie privée que des pouvoirs publics, il importe absolument de sélectionner les investissements en fonction de leur urgence et de leur importance pour l'économie du pays. Sinon, les efforts fructueux entrepris jusqu'ici pour freiner la hausse des taux d'intérêt seraient gravement compromis.

5 La future politique conjoncturelle dans le domaine monétaire et du crédit et ses aspects constitutionnels

Les considérations qui précèdent montrent la nécessité absolue de créer des moyens d'action efficaces sur les plans monétaire et du crédit. Déjà en 1964, dans notre message concernant les arrêtés fédéraux urgents relatifs à des mesures dans le domaine du marché de l'argent et des capitaux ainsi que du

crédit¹⁾, puis en 1968 dans notre message concernant la revision de la loi sur la Banque nationale²⁾ et enfin dans nos propositions de décembre 1972 à l'appui d'un nouveau projet d'arrêté sur le crédit³⁾ ainsi que dans notre message sur l'article conjoncturel⁴⁾, nous avons longuement expliqué les raisons pour lesquelles, si nous voulions prévenir et combattre aussi bien le renchérissement que le chômage, il fallait absolument accorder aux autorités responsables certaines compétences en matière monétaire. La revision de la loi sur la Banque nationale n'a malheureusement pas abouti. En lieu et place, les banques suisses et la Banque nationale ont signé en septembre 1969 une convention-cadre sur les avoirs minimaux et l'expansion autorisée du volume des crédits. Cette dernière mesure prévoyait de limiter l'accroissement global des crédits bancaires suisses pendant une durée maximale de deux ans. Elle expira donc irrévocablement le 31 juillet 1972 et ne put être reconduite. Au moment précisément où la surchauffe était la plus aiguë et l'expansion de la masse monétaire la plus vive, la Banque nationale se trouvait dépourvue de tout moyen de défense monétaire. Le prélèvement de réserves minimales que la convention autorisait sur le seul accroissement des engagements bancaires ne suffit plus alors à éponger les capitaux qui s'étaient réfugiés chez nous par suite des désordres monétaires (crise de la livre en juin 1972), ni à neutraliser les fonds rapatriés par les banques et entreprises suisses, ni non plus à restreindre de manière sérieuse le potentiel de crédit des banques. Le système qui consistait à asseoir la politique de l'institut d'émission sur des accords librement négociés et non sur des pouvoirs légaux est apparu, au vu des expériences de ces dix dernières années, comme une solution impropre.

Compte tenu des expériences faites, il n'est plus question de recourir à des conventions librement consenties dans le domaine, important s'il en est, de la politique monétaire et du crédit. L'évolution rapide de la conjoncture et de la situation sur les marchés de l'argent et des capitaux exige des mesures applicables immédiatement et qui ne soient pas retardées par de longues discussions ni édulcorées par la recherche du plus petit dénominateur commun. Les grandes décisions de politique monétaire sont réservées aux autorités chargées par le constituant de sauvegarder l'intérêt public et ne doivent pas être laissées à la libre appréciation des banques. En outre, tout système qui permet aux entreprises directement concernées – lesquelles, poursuivant un but lucratif, se préoccupent, de manière parfaitement légitime et en agissant selon les lois du

¹⁾ 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, en particulier 198).

²⁾ Message du 24 juin 1968 concernant la revision de la loi sur la Banque nationale suisse, FF 1968 II 253.

³⁾ Message du 4 décembre 1972 sur des mesures complémentaires visant à combattre la surchauffe économique, FF 1972 II 1513.

⁴⁾ Message du 10 janvier 1973 concernant la revision des articles 31^{quinquies} et 32, 1^{er} alinéa, de la constitution, FF 1973 I 113.

marché, de leurs intérêts particuliers – d'exercer une influence prédominante sur l'aménagement de la politique doit être rejeté au nom de l'intérêt général. Cela ne signifie pas que les autorités compétentes, avant de définir leurs objectifs en matière de politique monétaire et de fixer les différentes mesures, ne désirent pas s'entretenir avec les banques. Au contraire, elles tiennent non seulement à resserrer les contacts, mais encore à entendre les banques et à examiner leurs arguments.

L'histoire des arrêtés urgents de 1964 à 1972 montre à l'évidence qu'il est indispensable, dans l'intérêt général de l'économie, de mettre la régulation de la masse monétaire et du crédit au service de la politique conjoncturelle. Aussi la plupart des pays occidentaux hautement industrialisés de même que le Japon disposent-ils de moyens d'action appropriés. Si les résultats ne sont souvent pas satisfaisants, cela provient moins des moyens à disposition des autorités que de la difficulté de les mettre en jeu suffisamment tôt et de manière systématique. L'exemple de la République fédérale d'Allemagne, où les moyens légaux sont appliqués de la manière la plus stricte, en apporte la meilleure preuve si l'on considère l'évolution du renchérissement dans ce pays.

On ne voit guère comment la Suisse pourrait renoncer à la possibilité d'infléchir l'évolution des facteurs déterminant la circulation monétaire. Même en maintenant le système des cours de change flottants et en refusant d'adhérer à un bloc de pays à flottement concerté, nous ne pourrions nous dispenser d'agir sur la masse monétaire; cette politique d'intervention s'imposerait également si nous devions revenir à un système à parités fixes. Un approvisionnement monétaire incontrôlé du pays aurait des répercussions imprévisibles sur une évolution harmonieuse de la conjoncture.

C'est ce qui a amené les Chambres fédérales à adopter, le 3 octobre 1974, un nouvel article constitutionnel sur la conjoncture, dont l'élément essentiel et quasiment incontesté est constitué par des mesures dans le domaine de l'argent et du crédit, des finances publiques et du commerce extérieur. La votation populaire du 2 mars 1975 a certes recueilli l'approbation de la majorité des électeurs, mais non des cantons. Le fait que le rejet de l'article conjoncturel n'ait été acquis que de justesse semble montrer en tout état de cause que le citoyen admet la nécessité d'assurer une régulation globale de la conjoncture dans les domaines monétaire et du crédit, d'autant plus que l'idée essentielle de l'arrêté sur le crédit avait été acceptée à une nette majorité par le peuple et les cantons lors de la votation du 2 décembre 1973. Il se produirait dans le système une lacune qu'aucune autre mesure ne parviendrait à combler si, à la fin de 1975, le volume monétaire et du crédit, la liquidité du système bancaire et le recours au marché des capitaux n'étaient plus soumis à aucun élément stabilisateur. Il ne serait plus possible de pratiquer une politique conjoncturelle tant soit peu efficace. Tel n'est certainement pas là la volonté de la majorité du peuple suisse.

Déjà l'actuel article 31^{quinquies} de la constitution oblige la Confédération à mener une politique conjoncturelle active en exigeant qu'elle prenne « conjointement avec les cantons et l'économie privée des mesures tendant à prévenir des

crises économiques et, au besoin, à combattre le chômage». Ce mandat implique également la lutte contre l'inflation. Selon la doctrine dominante et la jurisprudence, les mesures à prendre en vertu de l'article 31^{quinquies} ne doivent cependant pas déroger à la liberté du commerce et de l'industrie. Par ailleurs, selon l'article 39, 3^e alinéa, de la constitution, la banque d'émission «a pour tâche principale de servir en Suisse de régulateur du marché de l'argent, de faciliter les opérations de paiement et de pratiquer, dans les limites de la législation fédérale, une politique de crédit et une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays».

Nous sommes d'avis, comme par le passé, que la base constitutionnelle existe qui permettrait de renforcer les moyens d'action de la Banque nationale dans les domaines monétaire et du crédit. Comme la question est toutefois controversée eu égard en particulier à la liberté du commerce et de l'industrie, nous avons décidé, à toutes fins utiles, de faire réexaminer à nouveau le problème par des experts. Afin de ne pas anticiper sur les conclusions de cette étude, il importe absolument de proroger l'arrêté sur le crédit.

Un arrêté fédéral urgent au sens de l'article 89^{bis}, 3^e alinéa, de la constitution, qui a été approuvé par le peuple et les cantons, peut être prorogé. L'arrêté de reconduction est assujéti aux mêmes règles que celui qui fait l'objet de la prorogation, c'est-à-dire qu'il peut entrer en vigueur immédiatement, mais qu'il doit être soumis au vote du peuple et des cantons dans le délai d'un an. Comme il se peut que les dispositions constitutionnelles soient révisées avant que la loi ne règle définitivement la question, nous préconisons une prorogation de cinq ans. On tient compte de la sorte de la situation juridique et politique en restreignant aussi peu que possible la liberté d'action; les mesures proposées s'inspirent en effet des grands principes de la proportionnalité et de la neutralité sur le plan de la concurrence ainsi que de la nécessité de conformer les moyens aux buts.

6 Contenu du nouvel arrêté

A la différence de l'arrêté présentement en vigueur, l'objectif défini à l'article premier n'est plus la lutte contre la surchauffe, mais bien – compte tenu de l'actuel article 31^{quinquies} de la constitution et en s'appuyant sur la formulation nullement contestée du premier alinéa du projet rejeté – «l'évolution harmonieuse de la conjoncture». On entend par là souligner la nécessité de prévenir les processus tant inflationnistes que récessifs.

En élargissant la définition du but, on a sensiblement déplacé l'accent. Les objectifs étendus mais spécifiques fixés à la fin de 1972 devant la pression des circonstances ont fait place à une conception axée essentiellement sur la politique conjoncturelle. Les mesures relatives au crédit seront appliquées avec pondération, également lorsqu'il s'agira de combattre les facteurs de récession, ainsi qu'il en va déjà pour d'autres mesures conjoncturelles ressortissant aux

finances publiques et à la politique monétaire. Les mesures concrètes seront prises de concert avec la Banque nationale, ainsi que cela a été précisé dans tous les textes légaux y afférents.

Au chapitre des réserves minimales, il y a lieu de supprimer la date de référence du 31 juillet 1971 fixée à l'article 2, 4^e alinéa, et d'opter pour une réglementation adaptant le système des avoirs minimaux autant que possible aux réalités d'aujourd'hui. La solution la plus judicieuse est de prévoir que la date de référence ne sera pas antérieure de plus d'un an à l'introduction du prélèvement obligatoire des avoirs minimaux. Cela permettra de maintenir l'ancienne réglementation avec la date de référence du 31 juillet 1971 pour les fonds étrangers (mais non pour les fonds suisses).

Au chapitre de l'encadrement du crédit, il convient de modifier la teneur de l'article 3, 3^e alinéa, de telle manière qu'au moment d'une réintroduction de la limitation des crédits, la date de référence ne soit pas antérieure à plus de trois mois. Selon les expériences faites, la limitation des crédits devra se référer à l'état des crédits dans le pays, que la Banque nationale connaît déjà par les déclarations des banques. Si elle est récente, la date de référence peut sans plus coïncider avec le début de la première période d'encadrement du crédit. Il y a lieu en conséquence d'abroger le 4^e alinéa.

La simplification de la définition du crédit personnel (petit crédit) à l'article 3, 7^e alinéa, se justifie par la définition des garanties non bancaires (p.ex. cessions de salaire) figurant dans l'annexe II de l'ordonnance d'exécution de la loi sur les banques.

L'article 9, 2^e alinéa, est modifié en ce sens qu'au lieu de verser le montant équivalant au dépassement, l'établissement peut être tenu, si certaines conditions sont réunies, d'acquitter un intérêt. L'expérience a montré qu'en raison de la structure unilatérale de leur bilan, les établissements bancaires régionaux et locaux, parfois aussi certaines banques moyennes, ne peuvent pas payer ces amendes sans que celles-ci affectent sérieusement l'ensemble de l'établissement. Il peut aussi arriver que la perception du montant total de l'amende ne soit pas justifiée et c'est pourquoi nous proposons une formule suffisamment souple.

Les possibilités d'une application souple de l'encadrement du crédit sont élargies à l'article 9 par l'adjonction d'un alinéa 2^{bis} autorisant la Banque nationale à renoncer en tout ou partie aux versements prévus aux 1^{er} et 2^e alinéas. Cela permet de tenir compte des difficultés particulières que pourraient rencontrer certaines banques ou certains groupes de banques en relation notamment avec les opérations de crédit à long terme et de prévenir les distorsions de concurrence. On peut ainsi renoncer à la dernière phrase de l'article 9, premier alinéa, qui a la teneur suivante: «L'application de la présente disposition est réservée lorsqu'il s'agit d'éviter des rigueurs dans un cas particulier».

Compte tenu du temps nécessaire pour examiner la situation constitutionnelle (cf. ch. 5), compléter, le cas échéant, la constitution et reviser la loi sur

la Banque nationale, nous vous demandons de proroger de cinq ans, soit jusqu'à la fin de 1980, la validité de l'arrêté sur le crédit en lui apportant au surplus les modifications proposées.

Nous vous invitons en conséquence à adopter le projet d'arrêté ci-joint.

7 Arrêté fédéral du 20 décembre 1972 sur la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices

Le régime de la surveillance des prix complète le dispositif de lutte contre l'inflation. L'arrêté fédéral sur la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices expire lui aussi à la fin de cette année. Mais on ne saurait encore dire à l'heure qu'il est s'il sera possible de se passer de ces mesures sans que l'économie en pâtisse par trop ou s'il y a lieu de les reconduire pour un temps limité. Il conviendrait, dans ce dernier cas, d'y apporter les correctifs qu'appellent les changements survenus dans la conjoncture et les expériences faites dans l'application de l'arrêté. Le caractère toujours aigu de l'inflation dans notre pays et les tendances actuelles de l'évolution des prix au sein des pays de l'OCDE nous obligent, comme par le passé, à suivre la situation de très près. Nous déciderons en temps utile de l'opportunité de vous soumettre un message ad hoc pour la session d'hiver 1975.

8 Proposition

Nous référant aux explications données ci-dessus, nous vous proposons d'adopter le projet ci-joint relatif à la prorogation et à la modification de l'arrêté fédéral du 20 décembre 1972 instituant des mesures dans le domaine du crédit.

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

Berne, le 9 juillet 1975

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Graber

Le chancelier de la Confédération,
Huber

(Projet)

Arrêté fédéral
instituant des mesures dans le domaine du crédit
Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 9 juillet 1975¹⁾,

arrête:

I

L'arrêté fédéral du 20 décembre 1972²⁾ instituant des mesures dans le domaine du crédit est prorogé jusqu'au 31 décembre 1980 et modifié comme il suit:

Art. 1^{er}, 1^{er} al.

¹ En vue d'assurer une évolution harmonieuse de la conjoncture, le Conseil fédéral peut prendre les mesures ci-après dans les domaines de la monnaie et du crédit. Il prend ces mesures de concert avec la Banque nationale suisse.

Art. 2, 4^e al.

⁴ La Banque nationale fixe les taux des avoirs minimaux, la date de référence à partir de laquelle l'accroissement est calculé ainsi que la périodicité des décomptes. La date de référence ne peut être antérieure de plus d'un an à l'introduction effective des avoirs minimaux.

Art. 3, 3^e, 4^e et 7^e al.

³ Le quota d'accroissement, pour une période donnée, est fixé en pour cent de l'état, calculé à la date de référence, des crédits accordés en Suisse. La date de référence ne peut être antérieure de plus de trois mois à la limitation effective du crédit.

¹⁾ FF 1975 II 425

²⁾ RS 951.90

⁴ Abrogé

⁷ Sont réputés établissements de crédit personnel les établissements qui font métier d'accorder des crédits personnels (petits crédits); les crédits personnels sont des crédits qui sont alloués à des particuliers sans que les garanties bancaires usuelles soient exigées.

Art. 9, alinéas 1^{er}, 2^e phrase, 2 et alinéa 2^{bis} (nouveau)

¹ Deuxième phrase abrogée

² Si les circonstances le justifient, la Banque nationale, au lieu d'exiger que l'équivalent du dépassement soit versé, peut percevoir sur ce montant un intérêt supérieur de 5 pour cent au plus au taux pratiqué pour les avances sur nantissement.

²^{bis} A l'effet de tenir compte des difficultés particulières que pourraient rencontrer certaines banques ou certains groupes de banques, notamment pendant la période d'introduction de l'encadrement du crédit, la Banque nationale peut renoncer en tout ou partie aux versements prévus aux 1^{er} et 2^e alinéas.

II

¹ Le présent arrêté est de portée générale.

² Il est déclaré urgent au sens de l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution, et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1976.

³ Il est soumis au vote du peuple et des cantons en vertu de l'article 89^{bis}, 3^e alinéa, de la constitution, et aura effet, s'il est accepté, jusqu'au 31 décembre 1980.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet d'arrêté modifiant celui qui institue des mesures dans le domaine du crédit (Du 9 juillet 1975)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	75.055
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.08.1975
Date	
Data	
Seite	425-439
Page	
Pagina	
Ref. No	10 101 247

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.