

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 mai 1984.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

*tendant à insérer dans le Préambule de la Constitution
de la République les droits et libertés économiques.*

PRÉSENTÉE

Par MM. André FOSSET, Pierre-Christian TAITTINGER, Christian PONCELET, René MONORY, André BETTENCOURT, Amédée BOUQUEREL, Pierre VALLON, Michel d'AILLIÈRES, François O. COLLET, Rémi HERMENT, Bernard BARBIER, Philippe FRANÇOIS, Guy MALÉ, Christian BONNET, Jean NATALI, Jean CAUCHON, Philippe de BOURGOING, Josselin de ROHAN, Francis PALMERO, Charles-Henri de COSSÉ-BRISSAC, Louis SOUVET, Jean-Marie BOULOUX, Pierre CROZE, Maurice SCHUMANN, André RABINEAU, Michel CRUCIS, Daniel MILLAUD, Jean DELANEAU, Paul ALDUY, Jacques DESCOURS DESACRES, Jean ARTHUIS, Yves GOUSSEBAIRE-DUPIN, Claude HURIET, Charles JOLIBOIS, Auguste CHUPIN, Louis LAZUECH, Jean FRANCOU, Roland du LUART, Bernard LAURENT, Marcel LUCOTTE, Georges TREILLE, Richard POUILLE, Louis JUNG, Jean PUECH, Pierre CECCALDI-PAVARD, Jean-Pierre TIZON, Pierre SCHIÉLÉ, Jean-Paul CHAMBRIARD, Edouard LE JEUNE et Jean MADELAIN,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les résultats auxquels aboutit présentement la politique économique de la France et les conséquences sociales qu'elle comporte demandent à être considérés avec la plus grande attention.

Il ne suffit pas d'attribuer les mécontentements sectoriels qui se manifestent de toutes parts à de simples réactions d'ordre conjoncturel et de s'efforcer de les traiter comme telles, c'est-à-dire par des moyens relevant plus ou moins de l'empirisme. On trouve des raisons plus profondes et plus lointaines que l'évolution des connaissances économiques et la leçon des expériences dans le monde, depuis la fin de la seconde grande guerre, permettent de mettre en lumière. Il convient, dans cette vue, de ne pas les détacher du cadre de vie et de travail dans lequel ils s'inscrivent, à savoir le mode d'organisation économique et sociale dont s'est dotée la France. C'est ce mode d'organisation de l'économie nationale qui fait question et qu'il apparaît nécessaire aujourd'hui de réenvisager du double point de vue de son fonctionnement interne et de la conformité de la Constitution eu égard à ces conditions de fonctionnement.

Sur ce dernier point, il convient de rappeler que le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 se réfère simplement au Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Or, celui-ci, après avoir réaffirmé solennellement les droits et les libertés de l'Homme et du Citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, ajoute :

« Il (le Peuple français) proclame en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps, les principes politiques, économiques et sociaux ci-après. » L'énumération en est bien connue.

Mais, de la lecture de cette énumération, une évidence ressort. Le Constituant de 1946 n'a réalisé que d'une manière incomplète le dessein qu'il annonçait. Car s'il a posé les principes du régime social de la France, sur lesquels existe le plus large consentement entre les Français, il a omis de poser ceux du régime économique qui en permet la mise en œuvre. L'heure est venue de combler cette lacune.

La présente proposition s'inspire donc des deux ordres de nécessités ci-dessus évoqués. Le fonctionnement interne du régime économique français appelle une profonde réforme associée à celle de la monnaie. La Constitution doit être complétée et précisée en conformité avec cette réforme, d'autant que sa modernisation est rendue indispensable par l'appartenance de la France, depuis un quart de siècle, à des Communautés économiques dont le développement harmonieux ne saurait s'accomplir sans une suffisante identité entre les régimes économiques des parties contractantes.

*
**

LA QUESTION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

L'évolution de l'économie française depuis les années d'après-guerre.

Les ordonnances puis les lois qui se sont succédé, du 18 décembre 1944 au 25 avril 1946, ont décrété la nationalisation des compagnies de transport de la Marine marchande, des sociétés aéronautiques et de transport aérien, de Renault, des Charbonnages, du Crédit, des grandes Banques de dépôt, de l'Electricité et du Gaz, d'un nombre important de compagnies d'assurances. Le Commissariat au Plan a été institué par le décret du 3 janvier 1946, complété par celui du 7 janvier 1947. Dans le même temps, un régime obligatoire et collectif de prévoyance sociale, basé sur un système de répartition des ressources, a été mis en place.

Ainsi la IV^e République a-t-elle engagé son existence sur la nationalisation des équipements industriels de base, des transports, d'une partie notable de l'appareil financier, sur la planification de l'économie nationale et sur la collectivisation des moyens de prévoyance sociale. C'était un choix évidemment inspiré par des considérations qui s'attachaient beaucoup plus au climat politique et social du moment qu'à une réflexion approfondie, portant à plus long terme sur les conditions de fonctionnement d'une économie libérée de toutes les contraintes que la guerre avait fait peser sur ses facteurs de production, de consommation et d'échanges.

La V^e République n'a finalement pas modifié sensiblement ces dispositions initiales. Il est vrai que les plans quinquennaux, d'abord circonscrits aux grands secteurs de l'énergie et de l'équipement national, ont assez tôt abandonné le caractère quantitatif et impératif,

pour revêtir une signification plus globale et indicative. Cependant, sous le couvert d'une programmation devenue plus conventionnelle que réelle et servant surtout de trame à un type d'économie dite « concertée » entre les professions, les syndicats et les pouvoirs publics, les plans n'en ont pas moins fourni les ressorts, administratifs et financiers, à un dirigisme d'inspiration étatique, qui s'est fortement développé dans le cours de ces dernières années. Et leur évolution n'a pas empêché qu'ils forment le cadre légal d'objectifs économiques et sociaux estimés en priorité par la puissance publique, dans le financement de l'activité générale du pays.

A telle enseigne que l'Institut d'émission ne s'est jamais vu confier le soin de conserver la monnaie en sa valeur et, par voie de conséquence, celui d'assurer la stabilité des prix sur le marché intérieur. Au contraire, sa mission lui impartit de maîtriser les processus suivant lesquels l'économie est approvisionnée en moyens de paiement, dans toute la mesure compatible avec la réalisation des objectifs économiques et sociaux fixés par les pouvoirs publics. Certes, l'encadrement du crédit s'est peu à peu montré plus tolérant et le marché financier moins contingenté. Mais il faut bien reconnaître que le financement des grandes opérations de restructuration ou de concentration imposées ou contrôlées par la puissance publique a toujours tendu à prévaloir contre celui des opérations immédiates de l'industrie, du commerce et plus particulièrement des petites et moyennes exploitations de tous ordres concourant directement à la satisfaction des besoins de consommation courante et durable des Français, donc à l'amélioration de leur existence quotidienne. Or, ce financement sur fonds publics n'aurait pu se concevoir sans difficulté s'il n'avait disposé des moyens mis en place par une conception de l'économie différant profondément de ce que suppose toute expansion en marché libre et ouvert. Ainsi s'est-il constitué un capitalisme d'Etat au détriment des possibilités de l'épargne et de l'investissement privés, qui a fini par prendre des proportions sans rapport avec le coût qu'il a représenté au regard de la capacité contributive de la population et, surtout, des déficits qu'il a engendrés. Il faut encore noter que le secteur nationalisé n'a pas davantage été reconsidéré dans sa justification ni dans son poids économiques mais qu'il s'est étendu *de facto* aux deux grandes sociétés sidérurgiques, à partir du moment où l'Etat, par l'apport de ses subventions, est devenu majoritaire dans leur capital.

Enfin, avec la promulgation de la loi de nationalisation, le 11 février 1982, ce dispositif a été parachevé par la nationalisation de la quasi-totalité de l'appareil financier, par celle de grands groupes industriels ainsi que par une emprise accrue de l'Etat sur la vie des citoyens — ne serait-ce que par le biais de prélèvements excessifs sur leurs ressources. Des charges également excessives et le contrôle quasi-absolu du crédit et du marché financier limitent par ailleurs fortement les libertés d'initiative et d'entreprise. Il convient au sur-

plus de constater que le processus de nationalisation n'est pas achevé et s'étend au-delà du domaine défini par la loi. D'une part, beaucoup d'entreprises privées ne le sont plus tout à fait et même plus du tout parce que les participations bancaires à leur capital sont passées dans le secteur public du fait de la nationalisation de l'appareil financier. D'autre part, des entreprises nationalisées qui sont elles-mêmes déficitaires se voient enjoindre de prendre des participations au capital d'entreprises privées mises en difficulté par le régime fiscal et social qui leur est imposé. En bref, on peut dire que l'encadrement financier et administratif du secteur d'activité privé par le secteur d'activité sous dépendance plus ou moins immédiate de l'Etat a modifié le rapport des forces agissant sur le marché français en réduisant la part que peut prendre celui-ci dans la formation d'une économie en expansion libre et ordonnée dans ses facteurs monétaires et concurrentiels.

Le régime économique qui singularise la France, au sein des grandes démocraties occidentales, n'a donc subi aucune correction significative depuis plus de trois décennies. Au contraire et en quelque sorte, il vient de s'accomplir dans ses principes originels.

En raison même de cet accomplissement qui le révèle en pleine lumière, il n'est plus possible de nier que les inconvénients passent de loin les avantages que l'on peut en attendre.



Les caractéristiques de l'économie française.

Les sciences exactes comme celles d'observation réputent défectueuses les théories et leurs applications quand les résultats ne suivent pas. Le progrès est ainsi fait d'erreurs qui instruisent l'avancement des connaissances. L'économie n'est pas une science exacte mais elle est une science d'observation dont les applications expérimentales datent des années d'après-guerre. Elle a fait litière de beaucoup d'idées reçues et permis une meilleure maîtrise des situations et des conjonctures — inflationnistes ou dépressives — dans les pays dont les gouvernements ont retenu ses enseignements.

On ne saurait expliquer autrement la reconstruction puis l'expansion rapide et sans à-coups, sans chômage ni inflation, de l'économie ouest-allemande qui a rattrapé puis doublé en quelque vingt années, la production industrielle française. Un même rythme, quoique moins spectaculaire, a soutenu la reconstruction et l'expansion de l'économie italienne jusque dans les années précédant le retour à des formules de programmation et d'interventionnisme économiques. On peut aussi constater que l'économie helvétique a

progressé continuellement, sans trouble majeur, en dépit des difficultés qui ne l'ont pas moins épargnée que dans d'autres pays. Il faut enfin noter le redressement quasi-immédiat qui a suivi une révision de la politique économique aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne. Cette leçon expérimentale vient de se vérifier, même en Allemagne fédérale, puisque celle-ci ayant quelque peu transgressé les règles de l'économie de marché en pratiquant une politique socialement illusoire d'endettement public, enregistre depuis peu, avec le retour à ces règles, une nette amélioration de ses affaires. Il n'est pas jusqu'au rôle et aux modalités de fonctionnement des organisations internationales, en ce qui concerne l'ajustement des balances des comptes et la fourniture de crédits au développement, qui ne soient présentement réexaminés à l'incidence des expériences décevantes des trente dernières années.

Au regard de cette remise en question qui affecte toutes les données de la puissance organisatrice de l'économie et pour autant que l'on assigne à celle-ci la sauvegarde de la liberté humaine dans l'efficacité de ses moyens matériels et sociaux, il convient de déceler les causes qui ont rendu notre propre système d'organisation économique inapproprié à sa finalité, en dépit des intentions louables qui l'ont inspiré, au départ. Car ces causes, qui ont agi dans le passé et qui agissent dans le présent, continueront à agir dans l'avenir. Et il est difficile de croire que les Français continueront indéfiniment de s'en accommoder, surtout si l'écart dans les comparaisons s'accroît.

Ces causes tiennent essentiellement à trois fausses directions.

— *La nationalisation*, même partielle, de moyens de production ne relevant pas du service public a eu pour effet de créer des monopoles qui restreignent les choix qui pourraient s'opérer en régime de liberté économique et d'imposer, dans et même hors de leur zone d'influence, des prix qui sont sans relation avec ce que la concurrence aurait fait à leur place. Il en est résulté, non seulement une réduction des possibilités qui peuvent s'offrir sur un marché concurrentiel, mais aussi des déficits internes et chroniques qu'il a fallu sans cesse résorber par des hausses autoritaires de prix, des concours généralement transformés en dotations en capital et le plus souvent générateurs d'inflation. Le volume de ces aides sur fonds publics a régulièrement augmenté, sans avoir suffi à résoudre les difficultés, et n'a pas été sans conséquence sur le niveau de vie national.

— *La programmation*, même indicative et globale, des activités économiques, servant ou non de base au développement d'un dirigisme étatique, a eu pour conséquence de subordonner la création de monnaie à l'exécution de plans préconçus. Celle-ci n'est donc plus entièrement commandée par l'évolution du volume des transactions

sur un marché en expansion libre. Au contraire, le financement précède les réalisations à venir, lesquelles se dissocient dans le temps de besoins s'exprimant et se transformant dans leur état réel — les meilleures prévisions n'intégrant pas la nature imprévisible du progrès — manquent donc souvent de réalisme et ne couvrent finalement que mal ou qu'en partie les objectifs désignés. C'est un fait significatif que le Plan, dans ses prévisions quinquennales, a toujours subi des retards et même connu des échecs. Il en a été de même de la plupart des grandes opérations dictées par l'Etat, dans une vue plus forcée qu'objective de l'industrialisation. L'écart entre les prévisions et les résultats a nécessité la mise en place hâtive de plans intermédiaires ou de solutions de rattrapage qui n'ont pas moins laissé subsister, dans le circuit financier, des fonds sans contrepartie de biens, c'est-à-dire des excédents inflationnistes. Ceux-ci se sont accumulés, au fil des années, ce qu'a traduit la dépréciation constante de la monnaie.

— *La collectivisation des moyens de prévoyance* a consisté en un simple déplacement du pouvoir d'achat de la population active vers la population momentanément handicapée ou retirée de toute activité. Certes, cette redistribution des revenus peut être considérée comme un devoir de solidarité nationale qui se justifie dans les cas d'insuffisance notoire ou d'absence de revenus et de lourdes dépenses grevant les possibilités familiales ou individuelles. Mais le budget social de la nation a régulièrement augmenté à proportion des difficultés en absorbant des transferts sociaux pour le moins discutables et sans, pour autant, remédier aux défauts constitutifs de l'économie. En réalité, les capitaux ainsi soustraits à la capitalisation privée cessent d'être productifs d'investissements — la question sociale s'en trouvant plus aggravée que résolue. En outre, le déséquilibre financier qui résulte du déficit endémique des comptes sociaux n'est pas étranger à l'inflation qui caractérise le régime économique français.



Les inconvénients et les perspectives.

Ces facteurs conjugués suffisent à expliquer la situation inextricable dans laquelle se trouve actuellement le pays, laquelle se présente comme un ensemble de contraintes inutiles appliquées à un système économique inflationniste et anticompetitif qui se révèle manifestement inapte à assurer, dans des conditions normales de stabilité et de liberté, le maintien sinon l'élévation du bien-être général. On ne peut, en effet, incriminer la qualité du travail des

ouvriers, des ingénieurs, de l'encadrement technico-commercial ni le savoir-faire des agriculteurs, des artisans, des commerçants. Les séminaires portant sur la productivité et la compétitivité des entreprises, sur le marketing commercial, sur les techniques d'exportation... se multiplient dans les milieux professionnels, souvent en liaison avec les départements ministériels intéressés. Mais cet effort d'adaptation des hommes et de perfectionnement des méthodes se perd dans un contexte économique qui lui enlève son champ d'application pratique.

L'observation n'est d'ailleurs pas particulière au régime économique français. Elle vaut, à divers degrés, pour tous les régimes qui procèdent à une concentration excessive de leurs ressources humaines et matérielles entre les mains d'une administration centrale appelée à se substituer aux aspirations et aux initiatives de la population. A la limite, on peut assister au contingentement de biens de médiocre qualité et à la résignation de foules livrées à la merci des contrôleurs et des répartiteurs. A l'inverse, dans la mesure où la production et l'investissement sont placés sous l'influence de la consommation et de l'épargne, l'économie retrouve les conditions ouvertes et concurrentielles dont se nourrit le progrès.

On ne saurait dire toutefois, sans manquer à la vérité, que des résultats n'ont pas été obtenus en France, de 1945 à nos jours. Cependant, ils ont été entraînés, pour l'essentiel, d'abord dans le sillage de la reconstruction de l'économie occidentale, après les épreuves de la guerre, ensuite et surtout par l'observance relative des règles de marché instituées au sein de la Communauté européenne. Mais l'effort de conformité d'une économie dirigée et encadrée à ces règles extérieures de marché a exigé un surcroît de contention, particulièrement dans les prix et les revenus — ce qui a donné lieu à des contestations sociales qui ont pris, en plusieurs occasions, un tour politiquement dangereux. Le rattrapage du « gap » industriel a été pénible et a toujours subi un certain décalage. Il ne faut pas oublier que beaucoup de professions, surtout dans le secteur des produits de consommation courante et durable, ont requis à plusieurs reprises l'application des clauses de sauvegarde prévues par le Traité de Rome parce que la qualité ou le prix de ces produits n'égalaien pas ceux des pays voisins, en particulier de l'Allemagne et même de l'Italie.

Il reste à constater que les phases récessives se sont rapprochées dans le cours de ces dernières années et que les perspectives présentes s'annoncent dans un franc recul. De ce fait, il semble quelque peu présomptueux d'affirmer que la France est en position de contribuer à une libre circulation des hommes, des biens et des capitaux, en Europe, car sa politique économique fait obstacle à sa politique européenne. A la vérité, la capacité économique et financière qui la haussait encore au rang de grande puissance mondiale, jusque dans

les années d'avant-guerre, n'a pas cessé de décliner depuis les années d'après-guerre. Devenue puissance de seconde zone, l'expectative de faillite qui se renouvelle, après l'effondrement des années 1957-1958, risque de lui enlever encore beaucoup. De telle sorte qu'au-delà même de sa politique européenne, ce sont ses perspectives internationales qui s'estompent dans un horizon pour le moins incertain.

Peut-on raisonnablement espérer que le caractère inflationniste et anti-concurrentiel de l'économie française puisse se résorber dans un mode d'organisation de style administratif, que la compression des prix suffise à éliminer les causes internes d'inflation, que le contrôle des changes et la complaisance des banques centrales voisines suffisent à enrayer la dépréciation continue du franc — que la redistribution des revenus puisse suppléer les insuffisances sociales qui découlent d'une stagnation de la production et des échanges ? Peut-on penser qu'une simple concentration des moyens financiers et industriels sous le magistère public puisse rétablir les sources du progrès technologique dont la France s'était naguère en partie assurée la maîtrise et qui lui échappent présentement ? Ces sources du progrès technologique ont émigré vers les pays qui ont su maintenir chez eux des marchés libres et fortement compétitifs et non pas vers les pays qui se sont resserrés sur eux-mêmes en remettant à l'Etat le soin de prédéterminer ou de planifier leurs investissements. La France a déjà connu quelques déboires en la matière. Il est visible que l'Est est technologiquement dépendant de l'Ouest — et non l'inverse. C'est une remarque qu'il convient de méditer.

Il est grand temps de comprendre que la compression des prix au-dessous de leur valeur d'équilibre et le maintien de la monnaie à un taux supérieur à cette même valeur d'équilibre n'empêchent nullement une hausse différée des premiers et une dépréciation également différée de la seconde. Mais, entre-temps, le maintien d'un taux de change à un niveau supérieur à la valeur réelle de la monnaie sur le marché international renchérit artificiellement les prix intérieurs et favorise les prix étrangers, quand ceux-ci ne sont pas eux-mêmes affectés par le même artifice. Les difficultés constantes que connaît le commerce extérieur français en témoignent. Tenter de pallier ces difficultés en freinant le réajustement des prix intérieurs au taux de l'inflation équivaut à affaiblir le capital des entreprises, tout en appauvrissant le marché financier. Il en découle, qu'on le veuille ou non, même en substituant le contribuable à l'épargnant, une désindustrialisation progressive. Et le progrès technologique ne peut se greffer sur un marché en voie de désindustrialisation.

A la vérité, si l'on devait persister dans une conception dont la non-conformité à son objet n'est plus à démontrer, il serait vain d'attendre que la monnaie et, par voie de conséquence, les prix se stabilisent — que le développement économique et, en parallèle,

la construction d'une société progressive et juste reprennent leur cours. Il faudrait accepter d'entretenir un cycle alternatif de mesures récessives d'austérité ou de rigueur et de mesures inflationnistes de relance, ce qui revient à amputer l'économie des disponibilités nécessaires à son expansion puis à lui injecter hâtivement les crédits destinés à lui faire reprendre souffle. Il faut craindre qu'à ce rythme les dégâts commis entre deux périodes ne deviennent irréparables et ne consomment finalement l'effacement économique du pays. Il est permis d'avancer que la société française, telle que son histoire l'a façonnée, n'y résisterait pas.

Une société, en effet, ne se conçoit pas sans citoyens qui puissent concourir consciemment et activement à sa gestion, en donnant toute la mesure de leur capacité et de leurs responsabilités, à l'échelon communal comme à l'échelle nationale. Car c'est au terme d'une œuvre de construction dans la cohésion sociale qu'une société s'édifie en Cité. Et quelle Cité peut survivre quand la puissance publique, se substituant aux citoyens, leur ôte capacité et responsabilité, sous prétexte de les assurer contre des risques qu'ils subissent néanmoins sans en être fautifs ? La question s'est posée à bien des Etats qui ont disparu, dans le cours de l'Histoire, pour n'avoir pas su la résoudre. Elle se pose notoirement à la plus grande partie du monde actuel, dans le sens où l'étatisation de l'économie et le volume de dépenses publiques qu'elle suppose réduisent, quand elle ne la supprime pas, la marge laissée à l'initiative privée.

Certes, les nécessités du développement économique ont donné naissance à une organisation de la société au sein de laquelle, mises à part les petites ou moyennes exploitations en nom personnel, la propriété directe du travail échappe à la population de plus en plus nombreuse employée dans le secteur privé comme dans le secteur public. Mais les régimes de liberté économique, pour autant qu'ils soient vrais, déplacent simplement ce droit à la propriété du travail (et non plus seulement des biens), sous la forme de détention d'un capital personnel, librement acquis et librement négociable par chacun et par tous. Cette faculté majeure de participation à la formation et à l'orientation des investissements contrevient évidemment aux conceptions étatiques de l'économie mais, en conférant à la population salariée la responsabilité du choix et de la gestion d'un patrimoine, elle lui restitue, par delà, la considération sociale à laquelle elle a droit. La reconnaissance de ce droit dans la gestion plus générale de la Cité est la seule voie qui soit ouverte à l'effacement réel des classes. Cette observation suppose toutefois que chaque métier et que chaque profession puissent bénéficier sans entrave d'une progression du revenu national garantie par une monnaie stable et par une économie compétitive, c'est-à-dire par une bonne santé générale.

La nécessité d'une réforme de l'économie et de la monnaie.

Sous ces divers rapports, tant en ce qui touche la valeur des résultats, leur insertion dans le mouvement de rétablissement qui englobe présentement les grands marchés occidentaux, qu'en ce qui concerne l'œuvre de construction sociale qui en dépend, l'économie et la monnaie françaises demandent à être profondément réformées. Il est regrettable que cette réforme ne se soit pas accomplie dans le passé car elle eût évité des tensions qui ont sans cesse divisé le pays et qui n'ajoutent certainement rien à sa réputation. Sa nécessité n'a cependant pas échappé à quelques hommes de gouvernement auxquels il faut rendre justice.

— En 1958-1959, la V^e République s'est établie sur un remarquable effort d'assainissement financier, à partir de la fixation d'un taux de change réaliste, lesquels ont permis d'abroger momentanément la réglementation des prix et le contrôle des changes (celui-ci pour quelques mois seulement). Mais la réforme économique qui eût dû conjointement rétablir les conditions de fonctionnement d'une économie concurrentielle n'a pas été envisagée au fond. Il s'est donc ensuivi une simple rémission et l'inflation dont les causes n'avaient pas été atteintes a rattrapé la marge de liberté provisoirement obtenue. A partir de 1963, la hausse des prix et la dépréciation consécutive de la monnaie ont conduit à renouer avec la politique économiquement destructive qui consiste à comprimer les effets afin de tenter d'oblitérer des causes toujours agissantes.

— A partir du second semestre de 1980, un effort courageux a tendu, à l'inverse, à libérer les effets afin de remonter aux causes et d'en entreprendre le traitement. La libération progressive des prix, en commençant par ceux de l'industrie, l'allègement du contrôle des changes, l'encouragement de l'épargne à se porter sur le marché financier n'ont cependant pas donné tout le bénéfice escompté en raison vraisemblablement de la solution de continuité politique qui a empêché la mise en œuvre de la suite du programme.

Il est à remarquer que, dans les deux cas, ces tentatives de réforme ont été incomplètes, du fait de circonstances indépendantes de la volonté de leurs auteurs, et ont échoué en conséquence. Dans le premier cas, l'on a recherché à établir un certain seuil de stabilité de la monnaie, grâce à une dévaluation bien calculée et à une gestion rigoureuse des fonds publics, mais l'on n'a pas touché aux causes proprement économiques de l'inflation. Dans le second cas, l'on a recherché à rétablir des conditions normales de fonctionnement de l'économie mais sans avoir pu réunir celles d'une politique monétaire et financière de stabilité. Le transit de l'inflation, d'une phase refoulée

à une phase ouverte, a permis provisoirement aux entreprises de reconstituer leurs marges suivant le taux réel de cette inflation mais ne pouvait suffire à régler le problème central que pose sa permanence.

Or, la réforme de la monnaie ne peut se dissocier de la réforme de l'économie, quand il y a lieu — et vice versa. La réussite précitée de l'économie ouest-allemande constitue un précédent exemplaire, à cet égard. Le Conseil économique installé à Francfort par les alliés anglo-saxons en territoire occupé, le 25 juin 1947, prépara une réforme monétaire et un programme de redressement économique qui se manifestèrent, le 20 juin 1948, par la création du deutschmark et par la promulgation de l'économie dite « sociale de marché ». L'application conjointe de ces deux ordres de dispositions aboutit, dès le premier semestre 1949, à une stabilisation de la monnaie, à celle du niveau général des prix et à une reprise générale des affaires — sauf dans la zone soviétique qui dissocia le volet économique du volet monétaire, pour des raisons évidentes, et perpétua ses difficultés. C'est donc sur des fondements solides et cohérents au départ que s'est édifiée la nouvelle République fédérale d'Allemagne, en août 1949, en réunifiant les trois zones occidentales.

Ce bref rappel illustre la nécessité de respecter ce même principe de cohérence dans toute réforme visant, non pas la simple rémission, mais le rétablissement durable d'une économie malade, quelles que soient les circonstances qui peuvent porter un éclairage trompeur sur des aspects purement partiels de la situation.

Sauf à laisser s'en radicaliser les vices de constitution et à en précipiter la décomposition, il reviendra inéluctablement à un prochain gouvernement, devenu conscient des réalités, d'entreprendre cette réforme complète de l'économie française.

Dès lors, il s'agira d'établir et de mettre en vigueur une politique de réelle et non pas d'illusoire stabilisation permettant d'instaurer un cours libre du franc sur le marché international et une pleine liberté de formation des prix et des revenus (qui sont aussi des prix) sur le marché intérieur. La responsabilité des autorités monétaires devra être engagée à ce dessein, en contrepartie des moyens et de l'autonomie indispensables à l'accomplissement de leur mission. En étroite association avec ces dispositions, il sera nécessaire d'éliminer les causes internes d'émission d'inflation agissant au sein de l'économie. Cela impliquera une réduction des dépenses publiques ne relevant pas des responsabilités supérieures de l'Etat, qui sont d'assumer la pérennité et la sécurité de la Nation ; la restitution de leurs propres responsabilités aux personnes physiques et morales ; la reconstitution d'un marché financier à partir d'une épargne librement consentie et orientée par ses détenteurs ; la substitution de l'investissement privé à l'investissement public, dans tous les domaines

ne ressortissant pas au service public — en bref, la restauration d'un marché français compétitif et ouvert, sous la protection d'une législation appropriée.

Mais il reste à reconnaître que la mise en ordre des conditions normales et régulières de l'activité économique — ce qui est une tâche gouvernementale — peut, à tout moment, être suspendue par des accidents politiques. Il en ressort donc une autre nécessité qui consiste à transcrire dans la Loi constitutionnelle les dispositions propres à en garantir le respect et la continuité. C'est alors la tâche du législateur.

*
**

LA QUESTION CONSTITUTIONNELLE

Les considérations qui précèdent, touchant à l'organisation générale de l'économie française, ne lui sont pas particulières, comme on l'a souligné. Même dans les quelques pays occidentaux qui tirent de la connaissance des fondements scientifiques et de la pratique expérimentale de l'économie dite de marché l'essentiel de leur puissance économique, financière et sociale, les textes n'établissent pas en toute clarté les principes et les droits qui garantissent les citoyens dans l'exercice d'une liberté économique constitutionnellement liée à celle dont ils jouissent dans l'ordre politique et moral.

La Déclaration des Droits (Bill of Rights) annexée à la Constitution américaine stipule simplement que les citoyens ne peuvent être privés de leurs droits à la liberté et à la propriété, sauf si une loi dûment votée en dispose autrement, et fait obligation aux Etats de respecter cette disposition générale. Il est par ailleurs précisé que ces Etats ne peuvent faire obstacle à la liberté commerciale et à la circulation des biens sur le territoire fédéral. Il faut y ajouter une législation protégeant explicitement la liberté de concurrence qui revêt, elle, le caractère juridique car sa transgression vaut aux contrevenants de lourdes amendes, voire le démantèlement de leurs intérêts. Mais, en fait, c'est la Cour suprême qui, s'appuyant sur des textes généraux et les interprétant par ses décisions, a créé une législation implicite garantissant l'exercice de la liberté économique dans ses modalités de fonctionnement. Ce bilan juridique n'est toutefois pas exempt d'imprécisions, depuis l'instauration de la politique du « New-Deal », et n'ont pas été effacées depuis. C'est sur ces imprécisions que tente de revenir apparemment la politique économique de l'actuelle équipe dirigeante américaine.

La Constitution helvétique garantit, elle aussi, le droit à la liberté des personnes mais également la liberté du commerce et de l'industrie sur le territoire de la Confédération, sauf dérogations d'ordre catégoriel ou circonstanciel qui, en principe, ne peuvent contredire le principe générateur mais peuvent cependant lui apporter des restrictions.

On voit, par ces deux exemples, que, si les libertés morales et politiques sont inscrites clairement dans les Constitutions écrites, la liberté économique n'en résulte pas nécessairement sans que ses rapports avec les lois ordinaires ne puissent prêter éventuellement à l'équivoque. Beaucoup plus que la Loi constitutionnelle, ce sont finalement les décisions juridictionnelles, en cas de contestation, qui tranchent en prenant force de précédent et en s'inscrivant dans le droit coutumier. Celui-ci peut-il suffire ?

La réponse semble devoir être négative si l'on se rapporte au cas britannique. La Grande-Bretagne n'a pas de Constitution écrite. Le respect du libre échangeisme, qui lui a valu sa prééminence commerciale et industrielle jusque dans les années d'avant-guerre, reposait sur un droit coutumier ou traditionnel solidement implanté dans les mœurs. Or, celui-ci n'a pas résisté aux changements imposés, au lendemain de la guerre, par une orientation politique privilégiant des perspectives sociales nouvelles et y asservissant les moyens économiques.

Seule, la République fédérale d'Allemagne, évidemment instruite par l'expérience nationale-socialiste, a traité le problème de la liberté jusque dans ses implications économiques, c'est-à-dire dans une conception d'ensemble et non plus fragmentaire. La Loi fondamentale donne force légale à l'économie dite « sociale de marché » et des textes annexes permettent aux compétences juridictionnelles d'apprécier la conformité ou la non-conformité des lois ordinaires aux règles de fonctionnement de l'économie de marché. Il est à noter, dans ce sens, par parenthèse, que la législation concurrentielle découle non pas d'une vue politique de la société mais repose sur des connaissances proprement scientifiques sujettes à d'incessants perfectionnements. Il n'empêche que ce travail d'approfondissement des conditions à la fois fonctionnelles et institutionnelles de la liberté économique n'est pas sans faille. Par exemple, la Cour de Karlsruhe, saisie du problème de la cogestion, n'a pu en établir l'anticonstitutionnalité, encore que les attendus de la décision laissent planer un doute à ce sujet.

En France, comme on l'a vu, les garanties inscrites dans le Préambule de la Constitution et relatives à la liberté des personnes, du travail et à la propriété des biens font l'objet d'une formulation beaucoup trop générale pour leur donner une réelle force d'application. Le respect de ces libertés dépend, en réalité, de codes d'usage, qui forment une sorte de droit coutumier, et dont l'expé-

rience montre qu'ils peuvent être modifiés par des dispositions de caractère purement politique. Force est d'observer que le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 16 janvier 1982 sur la loi de nationalisation, n'a renvoyé le texte au Gouvernement que parce qu'il a estimé insuffisantes les modalités d'indemnisation des actionnaires des sociétés visées. Mais il ne s'est pas opposé à une expropriation décrétée sans motif réellement démontré d'utilité publique et sans le consentement des intéressés. En bref, la Constitution ne définit pas, de façon précise, les principes du régime économique de la France, ce que pourtant le contexte national et international rend indispensable.

Les libertés sont indivisibles dans leur nature comme dans leurs effets. La liberté de l'individu entraîne sa responsabilité. Celui-ci ne saurait être responsable de ses actes, en matière politique et morale, et irresponsable dans son activité économique parce que l'Etat lui en limiterait la liberté. Il y a là une contradiction sociale qu'il serait dangereux de laisser subsister à la mesure de développements imprévisibles.

Le législateur doit en conséquence présenter un texte complet qui, dans toutes ses parties, soit cohérent avec son principe de droit, qui engage donc tout à la fois la liberté et la responsabilité des Français sur la voie de leur progrès matériel et qui contribue à les mieux assurer dans leur vie civile. C'est ainsi qu'il est amené à définir les critères du choix d'un régime économique qui réponde à cette finalité (*premier alinéa de la proposition jointe*), d'en préciser les bases de fonctionnement (*second, troisième, quatrième et cinquième alinéas*) et d'y conformer l'organisation des pouvoirs publics (*sixième et septième alinéas*).

Tels sont les principes sur lesquels doit être fondé le régime économique de la France moderne. Le texte qui les exprime est susceptible d'améliorations et de perfectionnement. Il devrait faire l'objet d'un large débat dans les Assemblées et dans le pays. Ce débat conduira à donner à l'œuvre ainsi engagée une forme définitive.

C'est pourquoi, nous vous demandons, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir adopter cette proposition de loi constitutionnelle.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article unique.

Le préambule de la Constitution de 1958 est complété par les dispositions qui suivent :

« — L'activité économique de la société française résulte de sa volonté de progrès et de mieux-être. Le régime économique repose sur l'observation des conditions permettant de satisfaire cette aspiration sociale. Il s'attache à libérer les forces de travail et de production qui s'orientent et se développent pour répondre aux besoins que chacun exprime librement. Il permet l'adaptation progressive par le marché des divers moyens, suscités de la sorte, aux besoins ainsi librement exprimés. La loi garantit en conséquence le plein exercice des libertés dans la vie professionnelle, sociale et privée de chacun. La vie économique ainsi ordonnée a pour but d'apporter à tous un maximum d'avantages matériels, de protection et de justice sociale.

« — Le droit économique comportant la liberté de travail, d'initiative et d'entreprise est établi par la loi. Les règlements ou lois ordinaires ne doivent pas contrevenir à la nécessité de maintenir la cohérence des facteurs agissant sur l'équilibre général de l'économie. Les prix se forment sur le marché sans discrimination ni intervention autoritaires. Exception faite de la fonction publique, la fixation des salaires et des revenus est libre de toute intervention administrative. Les salaires résultent de contrats librement débattus entre les intéressés.

« — La loi favorise la libre accession à la propriété individuelle des biens et des capitaux. Chacun doit pouvoir à tout moment participer à la formation et à la circulation des capitaux, en percevoir et en utiliser sans restriction les produits.

« — La concurrence est garantie par la loi qui fixe le droit en la matière. Ses règles sont établies sur des critères économiques excluant toute forme d'intervention abusive, discriminatoire ou restrictive. Leur application est du seul ressort de l'autorité judiciaire dans le cadre de juridictions économiquement appropriées.

« — La liberté économique implique la pleine responsabilité des personnes physiques et morales. En conséquence, la loi arrête le droit en la matière, dans le sens d'un renforcement de la capacité économique de tous ceux qui concourent à l'élévation du niveau général de vie, sans distinction de qualification ou d'origine.

« — La politique monétaire doit maintenir les conditions de stabilité propres à assurer le développement économique. La gestion des finances publiques respecte cet objectif de stabilité. La responsabilité de l'Institut d'émission est engagée à ce dessein. Celui-ci collabore avec le Gouvernement et les instances monétaires, publiques ou privées. Son autonomie est garantie par la loi.

« — La politique économique veille au perfectionnement du cadre institutionnel et légal dans le sens de sa constante adaptation aux perspectives prévisibles du développement économique. Cette action de mise en ordre permanente de l'ensemble des dispositions de tous ordres conditionnant le progrès économique est conçue comme préalable et indispensable à l'obtention de taux de croissance régularisés au meilleur niveau possible, c'est-à-dire sans risque majeur d'inflation ni de déflation. »