

ARTICLE CONJONCTUREL

(26 FÉVRIER 1978)

MODELE D'EXPOSE

**Arrêté fédéral
concernant l'article conjoncturel
de la constitution**

(Du 7 octobre 1977)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 27 septembre 1976 ,

arrête:

I

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 31^{quinquies}

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

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

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

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

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

II

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

INTRODUCTION

Le 26 février, le peuple et les cantons se prononceront sur une modification importante de la Constitution fédérale: la révision de l'article 31 quinquies, dit "article conjoncturel". En fait, il serait plus judicieux de l'intituler: "article conjoncturel pour une politique économique harmonieuse", car il crée la condition d'une politique économique plus régulière et plus efficace.

En bref, cette disposition doit permettre d'éviter, autant que possible, certains accidents de parcours tels qu'inflation, chutes de l'emploi ou chômage, tout en assurant l'équilibre de l'évolution conjoncturelle.

Ce qu'a été la politique conjoncturelle

Certes, même sans article conjoncturel, l'Etat n'a pas simplement subi et laissé faire. La politique qu'il a suivie jusqu'à maintenant était fondée sur l'article 31 quinquies de la Constitution, lequel date de 1947. Sa portée est cependant limitée: il se borne à charger la Confédération "de prendre conjointement avec les cantons et l'économie privée des mesures tendant à prévenir des crises économiques et, au besoin, à combattre le chômage ainsi que d'édicter des dispositions sur les moyens de procurer du travail".

Cette disposition a longtemps été suffisante. En effet, jusqu'à la fin des années cinquante, l'évolution de notre économie a été modérée et équilibrée. Mais, la situation s'est progressivement modifiée par la suite, en particulier au cours quinze dernières années, caractérisées par la succession rapide de fluctuations dont l'ampleur allait croissant. Ainsi, à la "surchauffe" a succédé la récession...

Base constitutionnelle insuffisante

L'expérience a largement démontré que l'article constitutionnel en vigueur ne permet plus, depuis longtemps, de conduire une politique conjoncturelle d'une efficacité suffisante, notamment en ce qui concerne la lutte contre le renchérissement et, dans une moindre mesure, la prévention du chômage.

L'Etat ne pouvant simplement rester l'arme au pied, il a été contraint de recourir de manière presque permanente au droit d'exception. Mais, on sait que cette méthode est problématique, tant dans l'optique du droit que dans celle de l'efficacité. Les deux premiers arrêtés fédéraux urgents dans le domaine de la politique conjoncturelle ont été édictés en 1964.

Le principal inconvénient des mesures fondées sur le droit d'urgence est précisément qu'elles ne peuvent être prises que lorsque l'urgence est démontrée, c'est-à-dire alors qu'une récession ou qu'un état de "surchauffe" accuse déjà une certaine gravité. Il n'est donc guère possible de prévenir, à temps, de manière mesurée, les "accidents" conjoncturels.

Résultat: les arrêtés fédéraux urgents ne peuvent être pris que trop tard, lorsque la situation est suffisamment grave pour les justifier. L'intervention fédérale est alors d'autant plus brutale, dans son ampleur comme dans ses conséquences.

La votation populaire de 1975

Dans son principe, la nécessité d'un nouvel article constitutionnel n'a guère été contestée. Ainsi, c'est en 1966, déjà, que le Conseil national a été saisi d'une motion invitant le Conseil fédéral à élaborer une nouvelle disposition. Cette motion a, bien sûr, été acceptée. Et les travaux préparatoires se sont étendus jusqu'au début des années septante. Enfin, le Parlement a soumis son projet de nouvel article constitutionnel à l'approbation du peuple et des cantons, le 2 mars 1975.

Accepté par la majorité populaire (53% de "oui"), cet article conjoncturel a cependant été rejeté par les cantons, dans la mesure où ceux-ci - phénomène encore jamais enregistré - ne purent se départager (onze contre onze).

Pourquoi ce résultat négatif ?

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce résultat finalement négatif. D'abord, la crainte que le nouvel article constitutionnel ne grève le fédéralisme d'une nouvelle hypothèque. Certains, en effet, redoutaient une immixtion plus forte de la Confédération dans les finances des cantons et des communes et, partant, un renforcement du centralisme. C'est, en tout cas, la thèse principale du Comité d'action qui s'opposait à l'article conjoncturel.

Il est, du reste, à relever que ce comité était soutenu avant tout par la "Ligue vaudoise" et par l'Union Suisse des Arts et Métiers, alors que les partis gouvernementaux et les autres organisations économiques ou syndicales, au contraire, soutenaient le projet.

Par ailleurs, les adversaires de ce premier projet ont spéculé sur la crainte d'un "interventionnisme permanent", dénonçant les menaces que le nouvel article ferait peser, à leur avis, sur l'économie de marché, la démocratie et le fédéralisme.

Pourtant, ces mêmes milieux reconnaissaient malgré tout la nécessité d'une nouvelle disposition constitutionnelle. Et, alors que débutait la campagne qui a précédé la votation de mars 1975, ils avaient même lancé une initiative proposant un article constitutionnel taillé selon leurs conceptions. Mais, cette initiative n'a pas abouti...

Les exigences auxquelles doit répondre le nouvel article

Le rejet, de justesse, du premier projet, le fait que la nécessité d'une base constitutionnelle plus large ne soit pas contestée et l'aggravation de l'instabilité économique ont engagé le Conseil fédéral à mettre sur pied une nouvelle commission d'experts, qui s'est immédiatement mise à l'ouvrage, dès l'automne 1975.

D'emblée, il était entendu que le nouveau texte devait répondre aux exigences suivantes:

1. tenir compte de manière appropriée des critiques qui avaient été formulées à l'égard du premier projet; on a donc limité les éventuelles dérogations au principe de la liberté du commerce et de l'industrie aux domaines "classiques": monnaie, crédit, finances publiques et relations économiques extérieures; en outre, il a paru indiqué de renoncer à la compétence donnée à la Confédération d'empiéter, au besoin, sur l'autonomie financière des cantons et des communes (alinéas 5 et 6 du premier projet); il a également paru indiqué de renoncer aux attributions nouvelles qu'il était prévu de conférer à la Banque nationale; c'est donc précisément l'élimination de tous ces points contestés ou pouvant prêter à confusion qui caractérise le nouveau projet qui est soumis à notre approbation;
2. cependant, pour que le nouvel article puisse tout de même marquer un progrès par rapport à la disposition de 1947, il était indispensable de donner à la Confédération les moyens qui lui sont nécessaires pour assurer une évolution conjoncturelle équilibrée et combattre le chômage ou le renchérissement; il fallait, de toute évidence, la mettre en mesure d'agir aussi rapidement que possible, mais sans enfreindre le principe de la subsidiarité (l'exercice des responsabilités est en premier lieu du ressort de l'économie privée) et de la proportionnalité;

3. afin que les efforts de la Confédération aient une efficacité optimale, on ne pouvait renoncer, d'une part, à une collaboration appropriée des cantons et des communes (lors de l'établissement de leurs budgets, 3e alinéa) et, d'autre part, au concours de l'économie privée; la Confédération peut donc déclarer obligatoire la constitution de réserves de crise par les entreprises (2e alinéa); il s'agit là, d'ailleurs, de la seule adjonction admise par rapport au premier projet.
4. il fallait également donner mandat à la Confédération de procéder en permanence aux enquêtes que requiert la politique conjoncturelle; en effet, son succès dépendra dans une bonne mesure de la qualité des analyses et prévisions économiques.

Le nouvel article conjoncturel répond pleinement à ces exigences. Et, si l'on fait abstraction de certains points de détail, la procédure de consultation et les débats parlementaires ont révélé une adhésion quasi générale à ce nouveau projet.

Ainsi, le Conseil national l'a adopté par 144 voix contre 5 et le Conseil des Etats par 32 voix contre 1.

Analyse du nouvel article conjoncturel

En dépit de l'élimination des dispositions contestées et bien que le nombre de ses alinéas ait été ramené de 10 à 5, la conception du nouveau projet reste conforme à celle de 1975. Le texte est donc plus simple, mais aussi plus précis:

1er alinéa

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

Cet alinéa est l'articulation essentielle de l'article, dans la mesure où il définit les objectifs permanents de la politique conjonc-

turelle. Il coiffe avant tout les mesures globales requises pour rééquilibrer, si nécessaire, les conditions dans lesquelles se déroule l'activité économique. Il s'agit exclusivement de mesures n'entraînant aucune atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Mentionnons, par exemple: la régulation de la masse monétaire, les interventions visant à corriger de trop fortes fluctuations des cours des changes, l'octroi d'allégements fiscaux, l'encouragement de la recherche, l'amélioration de la compétitivité de l'économie suisse, etc.

L'effort visant à maintenir une "évolution conjoncturelle équilibrée" implique le souci de stabiliser autant que possible les prix et de maintenir le plein emploi (c'est-à-dire assurer du travail à ceux qui en ont besoin). Cet effort tend également à maintenir un développement équilibré des relations économiques extérieures. Dans l'ensemble, ce premier alinéa coiffe toutes les mesures tendant à créer les conditions d'une croissance harmonieuse.

Une collaboration étroite entre les pouvoirs publics et l'économie privée est un élément essentiel de l'efficacité de la politique conjoncturelle. Mais, la dernière phrase de l'alinéa souligne que la contribution des cantons aux objectifs visés est également indispensable. On songe par exemple, à l'aménagement des budgets compte tenu des nécessités conjoncturelles, à la création de possibilités de travail, etc.

2e alinéa

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

On ne conteste plus guère que la politique conjoncturelle puisse, dans certaines circonstances, appeler des mesures dérogeant en partie au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Ces dérogations peuvent, du reste, être inspirées par le souci même d'assurer le fonctionnement des mécanismes du marché et donc, en fin de compte, de sauvegarder l'économie de marché.

Ces interventions ne doivent cependant pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour garantir l'efficacité de la politique conjoncturelle (principe dit de la proportionnalité).

Ce 2e alinéa énumère donc, de manière limitative, les domaines où la Confédération peut déroger, si nécessaire, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. C'est en particulier le cas dans le domaine de la monnaie et du crédit. Une expansion trop rapide du crédit bancaire peut enfler exagérément la demande et stimuler l'inflation. La Confédération doit donc être en mesure de limiter, au besoin, le volume des activités bancaires.

Le secteur des finances publiques et celui des relations économiques extérieures peuvent également, afin de sauvegarder l'intérêt général, nécessiter des interventions restreignant l'exercice des libertés économiques (par exemple: coup de frein donné à l'afflux de capitaux étrangers).

Enfin, pour créer des possibilités de travail dans des secteurs où l'Etat n'a que peu de moyens d'action, les entreprises seront tenues de constituer des réserves de crise (d'un montant limité et bénéficiant d'allégements fiscaux). En effet, la libération des réserves de crise qui avaient été constituées avant la récession a bien démontré qu'il s'agit d'un excellent instrument de la politique conjoncturelle telle que nous l'avons définie.

Il est cependant apparu que le principe de l'accumulation facultative de réserves implique de sensibles inconvénients. On a constaté, en effet, que cette accumulation, quand elle n'est pas obligatoire, reste souvent insuffisante et varie fortement d'une

branche ou d'une entreprise à l'autre. Ainsi, ce sont souvent les secteurs les plus fragiles de notre économie qui disposaient des réserves les plus faibles. Surtout, dans nombre de cas, les fonds mis en réserve n'étaient pas mobilisables dans les délais utiles...

Mais, il doit être bien clair pour chacun que cette obligation de constituer des réserves ne portera guère atteinte à la liberté de décisions et d'action des chefs d'entreprise. En effet, l'alimentation de ces fonds restera contenue dans des limites relativement modestes et ne portera pas préjudice à la constitution d'autres réserves. Surtout, l'entreprise continuera à disposer d'une très large marge de liberté quant à l'opportunité de faire appel à ces réserves de crise, dont elles pourront librement disposer (dans les limites de la loi). Par ailleurs, le secteur privé aura toujours la possibilité d'alimenter ces fonds au-delà des limites légales et d'apporter ainsi un concours supplémentaire à la politique d'équilibre économique.

3e alinéa

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

Par un aménagement approprié de leurs budgets, la Confédération, les cantons et les communes peuvent exercer une influence notable sur l'évolution de la conjoncture. Aussi sont-ils tenus de les "établir compte tenu des impératifs de la situation conjoncturelle".

Les cantons et les communes se conformeront à cette obligation en toute autonomie, en considérant leurs conditions particulières. A la différence du premier projet, la Confédération n'a donc pas le pouvoir d'édicter des dispositions impératives ou de décréter des sanctions.

Pour sa part, la Confédération disposera de deux instruments conjoncturels supplémentaires. En effet, elle sera autorisée à prélever des suppléments ou à accorder des rabais sur les taxes et impôts fédéraux.

Ainsi, en période de "surchauffe", elle sera en mesure de stériliser une partie du pouvoir d'achat, aussi longtemps que la situation conjoncturelle l'exigera. Inversement, en période de récession, elle sera en mesure d'alléger les charges fiscales.

Il faut, du reste, immédiatement souligner que les éventuels suppléments de taxes et impôts fédéraux directs devront ensuite être remboursés, individuellement.

En ce qui concerne les taxes et impôts indirects, leur remboursement se fera, en principe, sous forme de rabais; mais, en cas de nécessité, ces montants pourront également être affectés à la création d'emplois.

De manière générale, on pourrait envisager de mettre à disposition des cantons une partie des fonds stérilisés, afin de financer des programmes autonomes de création d'emplois. Une telle méthode serait donc très souple et permettrait d'aider efficacement les branches et régions qui en auraient le plus besoin.

4e alinéa

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

On sait que des interventions conjoncturelles globales n'ont pas les mêmes effets dans toutes les régions. Cet alinéa tient donc compte des faiblesses structurelles des diverses régions ou cantons. Il convient cependant de se garder de voir dans la politique conjoncturelle une panacée à tous les maux et à toutes les disparités....

Il s'agit de faire en sorte que toutes les régions bénéficient équitablement de la politique adoptée. Surtout, il faut veiller à ce que certaines régions n'aient pas à souffrir plus que d'autres des éventuelles rigueurs de cette politique. Il faut également veiller à ce que les mesures envisagées ne viennent pas perturber des programmes de développement régional. Tel est le sens de cette disposition.

Il va sans dire qu'une politique conjoncturelle aménagée en tenant compte des disparités régionales n'est pas assimilable à une politique structurelle proprement dite.

Certes, la politique monétaire et financière, qui vise en premier lieu à modifier des conditions générales de l'activité économique, n'est pas à même (ou seulement dans une mesure très limitée) d'intervenir de manière différenciée dans les diverses régions.

En revanche, la possibilité de différencier est plus marquée en ce qui concerne les décisions prises pour prévenir ou combattre les crises et le chômage. Ainsi, la constitution de réserve de crise et les modalités de leur libération, un éventail varié de mesures visant à créer du travail et d'aides à l'investissement permettent de tenir très largement compte des disparités régionales. C'est à la législation qu'il appartiendra d'en assurer pleinement l'efficacité.

5e alinéa

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

Des statistiques économiques développées de manière appropriée sont une condition essentielle de l'analyse et de la prévision et, donc, de l'efficacité de toute politique conjoncturelle. En dépit des progrès réalisés ces derniers temps, notre équipement statistique est encore insuffisant. L'appréciation de certaines des réalités qui déterminent l'évolution conjoncturelle et qui peuvent être considérées comme des indicateurs (afflux des commandes, promesses de crédits, etc.) est encore trop peu sûre.

Cependant, la Confédération ne peut conduire les enquêtes qui sont nécessaires que si la Constitution lui en donne mandat. Il va sans dire que l'administration fédérale devra tenir secrètes les informations dont les données permettraient de faire des déductions quant à la situation de ceux dont elles émanent. Il n'en reste pas moins que les résultats généraux de ces enquêtes doivent être portés à la connaissance de l'opinion dans toute la mesure où l'obligation de garder le secret n'est pas enfreinte. En effet, de telles indications doivent être considérées comme un véritable instrument de navigation.

Remarques générales et conclusions

On a dit, avec raison, que le nouvel article conjoncturel est objectivement acceptable. Il l'est aussi sur le plan politique. C'est un compromis très helvétique. Et si certains sont encore enclins à penser qu'il va trop loin, d'autres, eux, le jugent trop timide.

A ceux-ci, il faut rappeler que ce qui est raisonnablement souhaitable n'est pas toujours réalisable. Aux autres, il faut rappeler qu'il serait paradoxal de refuser à l'Etat les moyens d'accorder l'aide qu'on lui demande dans les temps difficiles.

En phase de récession, on tend à oublier que, dans notre système, c'est l'initiative privée et l'effort que font les entreprises elles-mêmes qui sont les principaux moteurs de l'essor économique. L'Etat n'a pas pour rôle - et encore moins les moyens - de prendre à sa charge une telle responsabilité.

Une politique conjoncturelle équilibrée et conforme aux lois de l'économie de marché doit donc se borner à adapter aux circonstances changeantes ce que nous pourrions appeler le "cadre naturel" de notre économie.

C'est dire que l'Etat ne doit intervenir que dans la mesure où les mécanismes autorégulation de l'économie se révèlent perturbés ou grippés et que l'intérêt général l'exige réellement. En d'autres termes, - à la différence de ce qui se passe dans les économies dirigées par des administrations toutes puissantes - l'intervention fédérale, chez nous, n'aura, en règle générale, pas un caractère contraignant.

Il s'agit donc moins de conférer à la Confédération de nouveaux pouvoirs pour intervenir massivement et de manière rigoureuse que de lui donner la compétence de prévenir, suffisamment tôt, tout "accident" conjoncturel et, ainsi, d'assurer l'évolution économique équilibrée qui est conforme à l'intérêt général du pays.

Enfin, on commettrait une lourde erreur en rejetant l'article conjoncturel sous prétexte que notre situation économique est à nouveau relativement satisfaisante. Au contraire, l'évolution récente donne à penser que cette disposition constitutionnelle est plus nécessaire que jamais. En effet, les modifications structurelles amorcées par la récession et les chances désormais limitées de croissance ont rendu l'économie suisse beaucoup plus vulnérable.

Par exemple, nous sommes devenus sensiblement plus dépendants de l'étranger. Cette réalité rend plus précaire notre équilibre économique. De surcroît, en dépit de notre victoire sur le renchérissement, l'inflation, qui continue à sévir de manière inquiétante

dans les autres pays, reste une menace permanente.

Dès lors, la conjonction du renchérissement et d'un recul de la production accompagné de chômage pourrait confronter notre politique à de grosses difficultés. L'évolution enregistrée jusqu'à aujourd'hui montre aussi que, de manière générale, les prix et les revenus n'ont pas tendance à baisser et que, d'une phase de relance à l'autre, le taux d'inflation moyen a été plus élevé que pendant la phase antérieure. Il est donc non seulement possible, mais très probable que les fluctuations conjoncturelles qui sont encore prévisibles redonneront toute son acuité au problème de l'inflation.

En résumé, le nouvel article constitutionnel mérite tout notre appui. Comme nous l'avons relevé lui seul, dans sa forme actuelle, peut nous permettre d'atteindre l'objectif visé: un développement économique aussi harmonieux que possible.

A cet égard, personne ne peut - et ne doit - oublier que l'inflation, tout comme la récession et le chômage, sont générateurs de perturbations et de tensions sociales - humaines, aussi - dont les conséquences sont toujours imprévisibles. Prévenir ces tensions et leurs risques, est le moyen le plus sûr de sauvegarder les acquis d'une économie et d'une société d'inspiration libérale.

En conséquence, je ne peux que vous inviter à accepter la nouvelle version de l'article conjoncturel.

* * *