

Votation fédérale du 2 mars 1975

AIDE - MEMOIRE RELATIF A L'ARTICLE "CONJONCTUREL"

Comité romand d'action pour un développement
équilibré de l'économie suisse
case postale 213 - 1211 - G e n è v e 3

De quoi
s'agit-il ?

Le peuple suisse et les cantons sont appelés à se prononcer sur une modification importante de la Constitution fédérale : la révision de l'article 31quinquies. C'est l'article dit "conjoncturel". "Article constitutionnel pour une politique de stabilité économique"- ou de croissance harmonieuse - serait une dénomination plus exacte. Il doit, en effet, permettre de pratiquer une politique économique plus largement conçue et plus systématiquement conduite - propre à garantir un développement aussi équilibré que possible de l'économie, c'est-à-dire à prévenir, dans toute la mesure où nous en avons le pouvoir, les risques tels que l'inflation, les récessions et le chômage.

L'évolution de l'économie suisse depuis la fin de la seconde guerre mondiale

Depuis la fin des hostilités, la croissance a été continue; seules les années 1949 et 1958 font exception. L'évolution du produit national brut le démontre. On sait qu'il est calculé compte tenu des biens produits et des services offerts pendant une année déterminée. Le PNB est donc l'instrument de mesure par excellence de l'activité économique d'un pays.

Cycles conjoncturels

En Suisse comme ailleurs, l'évolution économique n'est pas linéaire. Les taux de croissance varient d'une année à l'autre. On constate même que la croissance est cyclique : les phases de forte expansion alternent avec des phases moins dynamiques. Aujourd'hui, le ralentissement est net. Dans l'ensemble cependant les taux d'expansion enregistrés depuis la fin de la guerre ont été satisfaisants.

Nouveaux problèmes économiques

Il n'est dès lors pas étonnant que le sommaire article 31quinquies encore en vigueur - et qui est le fruit de la crise de l'entre-deux-guerres - n'ait, en fait, jamais été appliqué. Il vise, en effet, à "prévenir les crises économiques et, au besoin, à combattre le chômage". Cependant, l'évolution économique qui s'est poursuivie depuis 1945, et plus particulièrement au cours des dernières années, a posé des problèmes nouveaux. Ils nous contraignent impérieusement à fonder la politique conjoncturelle sur une base constitutionnelle plus large. L'inflation confère plus d'urgence encore à cette nécessité.

Le problème des équilibres

Pour qu'une économie se développe de manière aussi harmonieuse que possible, il faut s'employer à maintenir certains équilibres. A cet effet, diverses conditions doivent être remplies : si la stabilité des prix n'est pas assurée, c'est l'inflation; si un emploi optimal n'est pas

réalisé, on est confronté au chômage ou à une pénurie de main-d'oeuvre; si le commerce extérieur est déséquilibré, on enregistre des excédents ou des déficits de la balance des revenus et, dans ce dernier cas, un endettement du pays à l'étranger. Ces trois sortes d'équilibres : stabilité des prix, emploi optimal et équilibre du commerce extérieur doivent être autant que possible réalisés simultanément; ils doivent être durables aussi. En outre, la croissance ne doit pas être stoppée. Il faut qu'elle se poursuive à un rythme suffisant pour faire face à un accroissement régulier - mais raisonnable - des besoins.

La finalité d'une politique de stabilité

La politique conjoncturelle - ou plus exactement la politique de stabilité - qui est pour l'essentiel l'affaire du Conseil fédéral, des Chambres fédérales et de la Banque nationale - consiste à prendre les mesures propres à garantir un développement harmonieux et raisonnable de l'économie. A cet effet, les autorités doivent disposer de bases constitutionnelles et légales appropriées et des moyens d'action correspondants. On sait depuis longtemps qu'une croissance équilibrée de l'économie n'est possible que si les autorités suivent l'évolution avec vigilance, établissent des prévisions et interviennent à temps. Si elles adoptent un comportement passif, si elles "laissent faire et aller", des "accidents de parcours" sont inévitables. Dès lors, une politique conjoncturelle s'impose.

Prévenir vaut mieux que guérir

Nous nous sommes laissés surprendre par l'accélération de l'inflation. Elle a contraint le Parlement à voter quatre arrêtés fédéraux urgents à la fin de 1972. Mais ce ne sont que de simples correctifs. Les arrêtés pris en 1964, et qui visaient déjà à combattre la surexpansion et l'inflation, n'étaient, eux aussi, que des adjuvants. Bien que ces mesures exceptionnelles, sanctionnées par le peuple et

les cantons, n'aient pas été sans efficacité - certains signes donnent à penser que l'inflation est en recul - il apparaît bien qu'elles n'ont été ni suffisantes, ni, en fin de compte, satisfaisantes.

Le droit d'exception : tardif et mal dosé

Si l'on aboutit à cette constatation, c'est parce que les mesures précitées ont été prises - à défaut de bases constitutionnelles appropriées - en recourant à des actes législatifs d'exception. On ne peut cependant s'engager dans cette voie que si une évolution qui apparaît dangereuse a progressé de telle manière que ses conséquences ne peuvent plus être tenues pour supportables; en d'autres termes, on ne peut recourir au droit d'exception qu'au moment où il y a déjà péril en la demeure. On doit alors improviser, parer au plus pressé; on doit se contenter de sauver ce qui peut être sauvé. On constate aussi que cette situation contraint l'Etat à des interventions d'autant plus draconiennes qu'elles sont plus tardives. Si elles corrigent certains aiguillages, elles provoquent aussi des dégâts dont des mesures prises à temps auraient permis de faire l'économie. Tout cela confirme donc l'adage : prévenir vaut mieux que guérir ou, si l'on préfère, le précepte : gouverner, c'est prévoir.

Gouverner, c'est prévoir

Cette maxime vaut aussi pour la politique de stabilité. Pour prévenir les évolutions fâcheuses et dangereuses, ou pour modifier les aiguillages dès que des risques apparaissent, il est indispensable que la Confédération dispose de pouvoirs constitutionnels suffisants. Le nouvel article 31quinquies vise à les lui conférer.

Elargissement des pouvoirs constitutionnels de la Confédération

Ces pouvoirs doivent être renforcés à trois égards : tout d'abord, la Confédération doit disposer non seulement des instruments propres à prévenir et à combattre les crises, mais aussi des moyens jugés nécessaires pour prévenir et combattre les phénomènes de surexpansion et le renchérissement. Secondement, la politique financière et fiscale

doit être conçue de manière à concourir à la politique de stabilité. Enfin, le nouvel article constitutionnel donne à la Confédération le pouvoir de promulguer les lois et ordonnances que requiert une politique de stabilité, mais sans recourir au droit d'exception. De cette manière, les droits du peuple et des cantons sont respectés. Les risques de "dirigisme" sont nettement moins grands que ceux qu'entraîne le droit d'exception.

Analyse du nouvel article constitutionnel

Objectif général L'objectif général est formulé à l'alinéa premier :

"La Confédération favorise une évolution conjoncturelle équilibrée, en vue notamment de prévenir et de combattre le chômage et le renchérissement."

Il ressort nettement de ce texte que la Confédération doit s'employer non seulement à combattre le chômage - comme jusqu'à maintenant - mais aussi l'inflation. Cette disposition est particulièrement actuelle. La lutte contre le renchérissement reste prioritaire. Aucun phénomène n'est plus antisocial par ses conséquences que l'inflation. Mais on constate aussi que l'expansion est devenue nettement moins dynamique. Diverses branches - en particulier la construction, le textile, le tourisme, d'autres encore - affrontent un recul sensible de l'activité et de l'emploi. On peut même noter que, dans l'un ou l'autre de ces secteurs, ce fléchissement n'est pas en relation directe avec les mesures en vigueur, ni avec la récession qui se manifeste à l'étranger. C'est le chômage et ses rigueurs sociales qu'il faut prévenir par une politique conjoncturelle appropriée. En effet, dans certains secteurs le fléchissement de l'activité risque de faire apparaître brutalement les faiblesses structurelles, dont la manifestation est de nature à aggraver les menaces qui planent sur l'emploi. Ces faiblesses structurelles ne peuvent être corrigées qu'à long terme. D'ici là, la politique conjoncturelle doit empêcher qu'elles ne se manifestent brutalement, ou, en d'autres termes, de manière "explosive".

Navigation difficile

Le produit national brut a cessé d'augmenter tandis que l'inflation se poursuit : ce phénomène est qualifié de stagflation. Il est relativement nouveau. Tout un ensemble de moyens d'intervention est nécessaire pour le combattre. L'emploi de ces moyens doit être coordonné. A la longue des "injections financières" administrées pour ranimer l'économie apparaissent non seulement inutiles, mais dangereuses. D'aucuns préconisent de "laisser aller" l'inflation. La recette est incapable de prévenir une aggravation de la récession. Elle ne peut que la stimuler, et même à très court terme. Divers pays en ont fait l'expérience. Elle démontre qu'il est difficile de naviguer entre le Charybde de l'inflation et le Scylla du chômage. Et pourtant !

Raison, mesure, patience

Il s'écoulera un certain temps entre le début de la mise en oeuvre des instruments conjoncturels et les effets qu'ils produiront. Il faut donc se garder de céder à la tentation d'obtenir certains résultats immédiats. On est confronté au risque d'exiger de la politique conjoncturelle plus qu'on n'en peut attendre. Il faut éviter deux écueils : celui de vouloir juguler trop vite l'inflation - ce qui ne peut avoir que des effets négatifs sur l'emploi ou celui de vouloir prévenir à tout prix un fléchissement de l'emploi - ce qui risque de stimuler l'inflation. Il faut donc faire preuve de raison, de mesure et de patience tout ensemble. Mais cela ne suffit pas : il faut aussi disposer des instruments conjoncturels nécessaires à l'exercice de ces vertus. Le nouvel article constitutionnel ouvre la voie à une mise en place de ces instruments.

Mandat de pratiquer une politique conjoncturelle prospective

L'alinéa premier donne mandat à la Confédération non seulement de combattre le chômage et le renchérissement, mais aussi de les prévenir. C'est dire qu'elle doit désormais pratiquer une politique conjoncturelle prospective, une politique qui ne se borne pas à réparer après coup les dégâts, mais à les prévenir d'emblée - dans la mesure évi-

demment où cela est humainement possible.

L'énumération des instruments conjoncturels n'est pas exhaustive

L'article constitutionnel ne fait pas particulièrement mention de l'équilibre du commerce extérieur. Pourquoi ? Tout simplement parce qu'il est évident que toute perturbation des relations économiques avec l'étranger a des répercussions sur le marché intérieur. L'effort visant à maintenir l'équilibre des relations économiques est donc implicite, considéré ipso facto comme un élément de la politique conjoncturelle.

Un article constitutionnel, par sa nature même, doit pouvoir s'appliquer pendant une longue période. Il serait périlleux d'en définir les objectifs de manière plus détaillée ou de mentionner de manière exhaustive tous les instruments susceptibles d'être utilisés. Car dans une telle hypothèse, n'importe quelle disposition deviendrait trop rigide et, dans le cas particulier, la politique conjoncturelle risquerait de ne pas avoir la souplesse nécessaire pour s'adapter à des conditions changeantes ou pour affronter des événements imprévisibles.

Les domaines "classiques" de la politique de stabilité

L'alinéa 2 dispose :

"La Confédération prend à cet effet, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, des mesures dans les secteurs de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures."

Ce sont les domaines dits "classiques" de la politique de stabilité. Cette énumération ne dit cependant rien des priorités en matière d'intervention. En d'autres termes, les instruments mis en place seront utilisés selon les nécessités. La vigueur de nos traditions libérales permet d'admettre que les tentations du dirigisme seront écartées et que ces moyens seront appliqués dans le cadre de l'économie de marché (dans le respect de ses exigences) et globalement : c'est-à-dire sans discriminer l'un ou l'autre des secteurs dont l'ensemble constitue l'économie nationale.

Dérogation limitée
à la liberté du
commerce et de
l'industrie

Les dérogations au principe de la liberté du commerce et de l'industrie qui risquent d'être nécessaires ont provoqué de vifs débats. Il est compréhensible qu'on n'envisage pas à la légère d'éventuelles atteintes à une liberté garantie par la Constitution. Les choses étant ce qu'elles sont, il n'est pas absolument exclu que se manifestent des déséquilibres qui auraient quasi-automatiquement pour effet d'entraver, voire de mettre en péril la liberté du commerce et de l'industrie, si l'on n'y remédiait pas à temps. La dérogation temporaire au principe de la liberté qui est prévue constitue donc un "moindre mal". En outre, ces dérogations n'interviendront qu'à titre d'ultima ratio, que s'il apparaît que les autres moyens d'agir sont insuffisants pour maintenir ou restaurer l'équilibre (principe de la proportionnalité).

Rappelons d'ailleurs que l'article 31bis de la Constitution autorise des limitations de la liberté du commerce et de l'industrie (par exemple, pour protéger l'agriculture, des régions dont l'économie est menacée, etc.).

Les domaines "non
classiques" de la
politique de sta-
bilité

C'est à ces domaines d'intervention "non classiques" que se réfère le 3ème alinéa :

"Si les moyens visés au 2ème alinéa ne suffisent pas, la Confédération a le droit de prendre aussi des mesures relevant d'autres secteurs. Si elles dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, elles doivent être limitées dans le temps."

La signification du texte est claire : des mesures seront prises en marge des secteurs classiques (monnaie et crédit, finances publiques et relations économiques extérieures) que si les instruments "classiques" se révèlent insuffisants.

Pas de référence générale à une orientation permanente de la politique des revenus

Cet élargissement des compétences d'intervention au-delà des domaines "classiques" a été contesté notamment dans la crainte qu'il permettrait, selon les circonstances, de réglementer les prix et les revenus. En Suisse, la politique des revenus est l'affaire des partenaires sociaux. Ce principe a fait ses preuves. L'article conjoncturel ne devrait pas permettre d'enfreindre gravement ni durablement un tel principe. Comme l'a relevé le Conseiller fédéral Brugger, les dispositions du 3ème alinéa doivent surtout permettre d'agir pour créer des possibilités de travail, subventionner des exportations, accorder des aides à l'investissement, prendre des mesures de sauvegarde structurelles ou régionales. Il s'agit donc de mesures dont plusieurs sont déjà mentionnées à l'article 31bis.

Protection contre les abus

De surcroît, le fait que les mesures prises en vertu du 3ème alinéa et pour autant qu'elles dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, sont limitées dans le temps, réduira le risque d'interprétations abusives. En outre, ces mesures doivent être entérinées par le Parlement, selon la procédure législative ordinaire. Le peuple et les cantons pourront recourir au référendum facultatif s'ils le jugent nécessaire. On peut donc dire que l'article conjoncturel assure contre les risques d'abus et les tentations du dirigisme une protection bien plus efficace que la politique conjoncturelle jusqu'à maintenant fondée sur le droit d'exception.

La politique fiscale, élément de la politique de stabilité

Le 4ème alinéa a la teneur suivante :

"Aux fins de stabiliser la conjoncture, la Confédération peut, à titre temporaire, prélever des suppléments ou accorder des rabais sur les impôts fédéraux et instituer des contributions spéciales. Les fonds ainsi épongés seront stérilisés aussi longtemps que la situation conjoncturelle l'exigera, puis remboursés individuellement ou sous forme de réduction de taux."

La politique financière et tout particulièrement la politique fiscale sont donc appelées à jouer un rôle important dans le cadre de la politique conjoncturelle. Jusqu'à maintenant malheureusement, on n'en a pas encore pris suffisamment conscience. La régulation du pouvoir d'achat des entreprises et de la population qui est envisagée dans les perspectives conjoncturelles est de nature à stimuler ou à tempérer les cadences de l'activité économique.

Mais l'argent n'est pas destiné à la caisse fédérale !

Il faut souligner ici que les dispositions du 4ème alinéa n'ont pas été conçues pour alimenter la caisse fédérale, en d'autres termes pour couvrir les dépenses courantes. Les moyens financiers qui seront éventuellement épongés devront être stérilisés. En outre, ils devront être remboursés - dès que la conjoncture le permettra ou l'exigera. Il va donc sans dire qu'il n'aurait pas été opportun de limiter d'emblée la durée de cette stérilisation. Si un délai était fixé, il se pourrait que les remboursements dussent être opérés au moment le plus défavorable, conjoncturellement parlant. Des exemples étrangers démontrent que ce risque est réel. Enfin, les dispositions de cet alinéa impliquent l'intention de les mettre subsidiairement à profit pour atténuer les éléments parfois contradictoires de notre fiscalité fédéraliste, pour autant que cela soit nécessaire pour que la politique fiscale devienne un instrument efficace de la politique conjoncturelle.

L'investissement: élément de la politique de stabilité

Le 5ème alinéa concerne les investissements, qui apparaissent parfois comme des facteurs d'instabilité. Il dispose :

"La Confédération peut étendre ou restreindre les possibilités d'amortissement en matière d'impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes."

L'expérience montre que l'éventail des possibilités d'amortissement, selon qu'il est plus ou moins largement ouvert, exerce une influence stimulatrice ou dilatoire sur la réalisation des programmes. Nombre d'entreprises suisses disposent d'une capacité relativement forte d'auto-investissement, de sorte qu'elles sont moins touchées que d'autres par d'éventuelles restrictions de crédit. Le 5ème alinéa permet donc, en modifiant les taux d'amortissement, d'associer ces entreprises à la réalisation des objectifs de la politique conjoncturelle.

Contribution des cantons et des communes à la politique de stabilité

Le 6ème alinéa concerne la politique financière des cantons et communes :

"La Confédération, les cantons et les communes, de même que leurs entreprises et établissements doivent aménager leurs finances conformément aux impératifs de la situation conjoncturelle et pourvoir à une planification financière pluriannuelle. La Confédération peut adapter à la situation conjoncturelle le versement des subventions fédérales et des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux."

Il va sans dire que non seulement les finances de la Confédération, mais celles des cantons et des communes aussi doivent être aménagées de manière à concourir, notamment par le biais d'une planification pluriannuelle, à l'objectif de la politique conjoncturelle. Cette nécessité est d'autant plus évidente que les cantons totalisent un tiers et les communes un autre tiers des dépenses publiques globales. Cette coopération ne doit pas être assimilée - comme le font d'aucuns - à une atteinte portée au fédéralisme. Il n'est pas en jeu ici. D'ailleurs, si le fédéralisme est menacé, c'est bien par les conséquences des déséquilibres économiques que l'arrêté conjoncturel veut prévenir ou combattre. Mais sans participation active des cantons et des communes, une politique financière "conjoncturelle" menée par la seule Confédération serait vouée à l'échec.

Cela dit, il n'en reste pas moins que l'expérience confirme que la simple bonne volonté ne suffit pas pour assurer un aménagement satisfaisant des finances cantonales et communales aux nécessités conjoncturelles. C'est pourquoi la Confédération doit être habilitée à utiliser les subventions et les parts cantonales aux recettes fédérales comme un levier propre à engager les cantons à pratiquer une politique financière conforme aux nécessités de la politique conjoncturelle. Cependant, les décisions seront prises non par le seul Conseil fédéral, mais par l'Assemblée fédérale. C'est elle qui fixera les critères et les modalités d'application.

Développement économique des régions

Le 7ème alinéa concerne les disparités économiques entre les régions :

"Lorsqu'elle prendra des mesures au sens du présent article, la Confédération tiendra compte des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays."

Cette disposition apparaît presque comme allant de soi. La politique de stabilité - qui implique une régulation globale - doit avoir pour corollaire une politique structurelle conçue et conduite de manière à tenir compte des disparités régionales et des besoins qui en découlent. Certes, la Suisse n'a pas encore élaboré une conception directrice en matière d'aménagement des structures. Ce mandat a été confié à une commission constituée à cet effet en 1974.

Enfin des statistiques complètes

Le 8ème alinéa comble une déplorable lacune :

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

Bien que la Suisse prenne rang parmi les pays les plus industrialisés, son équipement statistique est l'un des moins développés. C'est d'autant plus déplorable que des analyses statistiques poussées et exactes des étapes anté-

rieures de l'évolution et de la situation présente sont la condition d'une politique conjoncturelle prospective, mais réaliste. De surcroît, seules ces analyses peuvent permettre de déceler à temps l'amorce des déséquilibres et d'intervenir judicieusement.

Participation du
Parlement, des
citoyens et des
cantons

Le 9ème alinéa règle la procédure législative :

"L'exécution du présent article sera assurée par des lois fédérales ou des arrêtés fédéraux de portée générale. Ces dispositions législatives peuvent habiliter le Conseil fédéral et, dans les limites de ses attributions, la Banque nationale à régler le détail des mesures à prendre et à fixer la durée de leur application. Le Conseil fédéral présentera annuellement à l'Assemblée fédérale un rapport sur les mesures prises. En tant que la législation d'exécution le prévoit, l'Assemblée fédérale décide si les mesures restent en vigueur."

De cette manière, le peuple et les cantons gardent leur voix au chapitre, soit par le moyen du référendum facultatif, soit quand il s'agit d'arrêtés urgents, par le jeu du référendum facultatif ou obligatoire. Le Parlement se prononce, quand la loi le prévoit, sur la durée des mesures à prendre. L'obligation qui est faite au Conseil fédéral de présenter chaque année un rapport, garantit l'information du Parlement et des citoyens sur le déroulement de la politique conjoncturelle dans son ensemble.

Pas de blanc-
seing aux auto-
rités

La délégation de compétences au Conseil fédéral et à la Banque nationale ne signifie pas l'octroi d'un blanc-seing. Les arrêtés visant, par exemple, à prélever des suppléments ou à accorder des rabais sur les impôts fédéraux sont l'affaire du Parlement. En revanche, le Conseil fédéral peut en fixer les taux. En d'autres termes, la réglementation des détails (dans le cadre de la loi) est laissée au Conseil fédéral ou à la Banque nationale. Cette conception est propre à conférer à la politique de stabilité la souplesse nécessaire pour faire face à l'évolution de la situation et à des changements qui peuvent être subits.

La consultation
des intéressés
est garantie

Le 10ème alinéa est conforme à nos us et coutumes
politiques :

"Les cantons, les partis politiques et les groupements économiques intéressés seront consultés lors de l'élaboration des lois fédérales et des arrêtés fédéraux de portée générale, sauf s'il s'agit d'arrêtés fédéraux urgents. Les cantons et les groupements économiques pourront être appelés à coopérer à l'application de cette législation."

La procédure de consultation est l'un des éléments constitutifs du processus d'élaboration des lois dans notre pays. Après l'entrée en vigueur du nouvel article constitutionnel, la "production" d'arrêtés urgents - qui sont soustraits à la procédure de consultation - diminuera. C'est dire que les organisations économiques, les cantons et les partis politiques seront mieux associés qu'aujourd'hui à l'orientation de la politique conjoncturelle.

L'article
31 quinquies
doit être ac-
cepté avec
confiance

Il est la condition d'une politique économique conçue et conduite de manière à garantir - dans toute la mesure où c'est humainement possible - une croissance équilibrée de l'économie. Cette condition remplie, c'est à nous qu'il appartiendra de saisir les possibilités nouvelles qu'il ouvre d'agir raisonnablement. Un article constitutionnel ne résout pas les problèmes, mais il constitue une des conditions indispensables à leur solution. Tel qu'il est, l'article 31quinquies - si l'on songe à la diversité des conceptions et des intérêts en présence - peut être qualifié de compromis bien équilibré. Il définit les compétences et les responsabilités; il est de nature à prévenir les abus de pouvoir; il garantit la participation du Parlement, du peuple et des cantons; il est conforme aux institutions que nous avons mises en place et à nos réalités : il est

l'expression d'une large confiance dans le système de l'économie de marché, il respecte les règles de la démocratie libérale et les structures fédératives de notre pays.

Pour toutes ces raisons, nous pouvons et nous devons l'accepter avec confiance.

février, 1975