

Feuille Fédérale

Berne, 25 octobre 1976 128^e année Volume III

N^o 42

Parait, en règle générale, chaque semaine. Prix: 85 francs par an, 48 fr. 50 pour six mois.
Etranger: 103 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

76.085

Message

concernant un article conjoncturel de la constitution

Du 27 septembre 1976

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, par le présent message, un projet d'arrêté fédéral concernant un article conjoncturel de la constitution (modification de l'article 31^{quinquies}).

Nous vous proposons de classer le postulat suivant:

1975 P 75.338 Article conjoncturel (N 13. 3. 75, Groupe socialiste).

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

Berne, le 27 septembre 1976

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Gnägi

Le chancelier de la Confédération,
Huber

Vue d'ensemble

L'actuel article 31^{quinquies} de la constitution charge 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». Les expériences faites depuis la guerre, au cours de ces dernières années en particulier, ont montré que cette disposition constitutionnelle n'offre pas une base juridique assez large pour conduire efficacement une politique visant à assurer l'équilibre de l'évolution économique et, en particulier, à combattre le renchérissement. Dans une certaine mesure aussi, elle n'apparaît pas suffisante pour prévenir le chômage. Après des travaux qui s'étaient étendus sur plusieurs années, un nouvel article 31^{quinquies} a été soumis au Parlement, qui l'a adopté en septembre 1974. Il devait combler ces lacunes. Bien qu'accepté par le peuple en mars 1975, il n'a pas réuni la majorité des cantons.

Nous restons persuadés que le résultat de ce scrutin ne nous délie pas de l'obligation, que nous tenons pour pressante, de donner une base constitutionnelle suffisante à la politique conjoncturelle. Un nouvel article conjoncturel reste indispensable. Les expériences faites pendant la phase de récession en ont même souligné plus fortement encore la nécessité. Il est, en effet, apparu que l'article 31^{quinquies} en vigueur ne permet pas de prendre toutes les mesures préventives qui s'imposent pour écarter les dégradations de l'emploi. Nous avons donc conclu que nous avons le devoir d'élaborer aussi rapidement que possible un nouveau projet, en tenant compte des critiques dont le précédent a fait l'objet, ainsi que des suggestions qui ont été faites. Nous pensons les avoir prises largement en considération en élaborant le projet que nous vous présentons.

Le présent message, en se fondant sur les expériences faites en matière conjoncturelle, se prononce tout d'abord sur la nécessité d'un nouvel article y relatif. Nous aborderons ensuite les objectifs de la politique qui doit en découler, ses limites et les exigences auxquelles doit répondre la nouvelle base constitutionnelle. Avant de présenter et de commenter les diverses dispositions du nouvel article, nous donnerons une courte analyse des travaux et des résultats de la procédure de consultation qui a pris fin vers le milieu de juillet.

Message

1 Nécessité d'un nouvel article conjoncturel

11 Les expériences en matière de politique conjoncturelle

Jusqu'à la fin des années cinquante, l'économie suisse a été caractérisée par une croissance à la fois modérée et équilibrée. Les deux objectifs: plein emploi et stabilité de la monnaie ont été largement atteints, sans impliquer des tâches notables pour notre politique économique. L'absence de moyens d'intervention ne se faisait guère sentir. Des appels à la modération apparaissaient alors suffisants.

Le rétablissement de la convertibilité des principales monnaies européennes, en 1958, a coïncidé avec le début d'une évolution fiévreuse de la conjoncture, d'une accélération de la croissance et du renchérissement. Comme au cours des cycles économiques antérieurs, c'est l'accroissement rapide de la demande étrangère qui a été le principal facteur de croissance. La possibilité dont on disposait alors de faire appel presque sans limite à la main-d'œuvre étrangère, puis, dans une mesure croissante la sous-évaluation du franc, ont renforcé la tendance à l'expansion. Le boom des exportations a stimulé les investissements et ces phénomènes, accompagnés d'une élévation des revenus, se sont traduits par une augmentation constante de la demande de biens et de services. Parallèlement, le fort accroissement de la population résidante explique une croissance toujours plus vigoureuse et plus autonome de la conjoncture intérieure, dans la construction notamment.

Dès le début des années soixante, alors que l'afflux de capitaux était devenu considérable, la Banque nationale s'est employée à freiner l'expansion du crédit, mais avec assez peu de succès. Les accords passés de plein gré avec les banques commerciales, qui avaient donné de bons résultats dans les phases sans fièvre, se sont révélés insuffisants. Les tendances expansionnistes continuant à s'accroître, le Conseil fédéral et le Parlement ont tenté, en 1964, de les contrecarrer par le moyen d'arrêtés fédéraux urgents (sur le crédit et la construction RO 1964 209 et 213) visant notamment à freiner l'investissement, dans le secteur de la construction en particulier.

La détente conjoncturelle qui a suivi n'a été que de courte durée; la poussée inflationniste, à la différence des années antérieures, n'était pas entièrement maîtrisée. Vers le milieu de 1967 déjà, un essor marqué des exportations, qui a rapidement donné une impulsion aux investissements, a ouvert une nouvelle phase d'expansion. Nous avons pris diverses mesures dans l'espoir qu'elle pourrait être maintenue sous contrôle: opérations de stérilisation, engagements moins nombreux de personnel, ajournement de travaux publics. Le projet

d'arrêté relatif à la perception temporaire d'un dépôt à l'exportation, qui nous avait d'ailleurs été renvoyé, n'a pas été mis en vigueur; il était, en effet, apparu que le marché intérieur devenait progressivement le principal facteur d'expansion. Enfin, au projet de révision de la loi sur la Banque nationale, le Parlement a préféré, en 1969, la conclusion de plein gré d'un nouvel accord avec les banques.

Les déséquilibres monétaires à l'échelle mondiale, qui ont provoqué des afflux excessifs de capitaux, nous ont engagés à réévaluer le franc suisse d'environ 7 pour cent en mai 1971. Nous avons pris des mesures complémentaires, applicables au marché intérieur, pour renforcer les effets modérateurs de cette décision monétaire. Mentionnons à ce propos l'arrêté fédéral urgent du 25 juin 1971 concernant la stabilisation du marché de la construction (RO 1971 961) et celui qui autorisait la banque d'émission à faire des opérations à terme sur devises (RO 1971 960). La permanence de la crise monétaire a contraint le Conseil fédéral et la Banque nationale à prendre d'autres mesures pour freiner l'afflux de capitaux étrangers (en particulier l'arrêté fédéral urgent du 8 octobre 1971 sur la sauvegarde de la monnaie, RO 1971 1446). Pour prévenir une nouvelle et périlleuse aggravation de l'inflation consécutive à une surchauffe qui restait fiévreuse, nous avons invité les Chambres fédérales, en décembre 1972, à édicter des mesures complémentaires visant à tempérer la surexpansion. Une fois de plus, il est apparu nécessaire de recourir à des arrêtés fédéraux urgents, qui n'étaient pas fondés sur des dispositions constitutionnelles. Le 20 décembre 1972, l'Assemblée fédérale a voté les arrêtés suivants, qui portaient avant tout sur les domaines de l'argent et du crédit: arrêté fédéral instituant des mesures dans le domaine du crédit (RO 1972 3121); arrêté fédéral limitant les amortissements admissibles pour les impôts sur le revenu perçus par la Confédération, les cantons et les communes (RO 1972 3049); arrêté fédéral concernant la stabilisation du marché de la construction (RO 1972 3102); en outre, le Parlement a innové en matière de politique économique en adoptant l'arrêté fédéral sur la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices (RO 1972 3112).

L'arrêté instituant un dépôt à l'exportation a été prorogé, mais sans être mis en vigueur. En liaison avec l'application des arrêtés sur le crédit et la construction, on s'est employé à tenir compte de manière appropriée des différences d'ordre structurel, en particulier en instituant des quotas complémentaires (contingents spéciaux).

L'énorme afflux de capitaux consécutif au désordre monétaire et à l'effondrement du système de Bretton Woods a finalement contraint la Banque nationale à suspendre ses interventions sur le marché des devises. En janvier 1973, la Suisse est passée au régime des cours de change flottants. Cette décision a permis, mais au prix d'une forte surévaluation du franc, d'améliorer les conditions requises pour rétablir une relation aussi favorable que possible entre l'accroissement de la masse monétaire et les exigences conjoncturelles. Mais la

nécessité d'édicter des mesures complémentaires - pour lesquelles on ne disposait que de bases constitutionnelles insuffisantes - n'en restait pas moins impérieuse.

Au cours de la seconde moitié de 1974, l'économie suisse a commencé à se ressentir de la récession qui faisait tache d'huile dans le monde, ainsi que des conséquences de la sensible diminution du taux d'accroissement de la population. Le ralentissement de l'activité économique s'est intensifié de mois en mois; la récession s'est étendue à tous les secteurs. C'est l'évolution du produit national brut qui la reflète le plus nettement. A la fin de 1975, il avait diminué de quelque 7 pour cent par rapport à 1974, soit plus fortement que dans l'ensemble des autres pays membres de l'OCDE. Le marché du travail n'a été touché qu'avec un certain retard. Le nombre des chômeurs complets et partiels a constamment augmenté. A la fin de 1975 et au début de 1976, on enregistrait 130 000 chômeurs partiels et 32 000 chômeurs complets. Ces chiffres n'ont pas été dépassés depuis. En revanche le renchérissement, à la suite de la politique systématique pratiquée dans les domaines de la monnaie et du crédit, de même que sous l'effet des baisses des prix des importations consécutives au cours élevé du franc et de la récession, a progressivement reculé.

Les causes de cette phase de marasme, la plus longue de l'après-guerre, sont diverses. Tout d'abord, l'irruption de la récession a coïncidé avec un recul général de l'activité dans tous les pays industriels de l'Occident. Au cours de l'automne 1975, on enregistrait 16 millions de chômeurs dans l'aire de l'OCDE. Le fléchissement conjoncturel, parce qu'il a frappé simultanément tous les pays de l'OCDE lors de la crise pétrolière, n'a permis à aucun des partenaires de compenser les diminutions de ses exportations sur un marché donné par un accroissement de ses ventes ailleurs. Enfin, la lutte conduite par l'industrie suisse d'exportation pour maintenir ses positions a été rendue plus difficile par la montée rapide du cours du franc suisse.

Au cours des dernières dizaines d'années, l'excédent constant de la demande, l'immigration massive de travailleurs et la sous-évaluation du franc ont permis l'établissement de structures qui n'étaient pas capables d'affronter l'obligation subite de s'adapter à la situation provoquée par le passage au système des cours de change flottants. Le problème impérieux de restructuration est d'autant plus douloureux qu'il se pose en phase de récession.

Nous avons fait face au fléchissement conjoncturel dans la mesure de nos moyens. Nous avons assoupli progressivement puis abrogé les arrêtés visant à combattre la surchauffe; ces décisions se sont cependant révélées rapidement insuffisantes. Des interventions sélectives tendant à stimuler la demande et les investissements sont apparues indispensables. C'est à ces fins que visaient les programmes d'investissement de l'été et de l'automne 1975, de même que le train de mesures du printemps 1976, qui instituait pour la première fois des

subventions destinées à promouvoir les investissements publics. Par le biais d'améliorations substantielles de la garantie contre les risques à l'exportation et de mesures visant à faciliter le financement des exportations, le Conseil fédéral et la Banque nationale ont tenté, de surcroît, d'améliorer la compétitivité de notre industrie sur les marchés internationaux. Parallèlement, la révision de l'assurance-chômage a atténué certaines rigueurs et stimulé la réintégration économique de chômeurs.

12 Bases juridiques insuffisantes

Comme nous l'avons relevé, l'article 31^{quinquies} de la constitution charge 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. Cet article, qui est entré en vigueur en 1947, a été élaboré compte tenu des expériences faites pendant la crise économique mondiale des années trente; sa conception est marquée par la crainte d'un retour offensif d'une politique de déflation. En outre, cette conception est unilatérale en ce sens qu'elle met exclusivement l'accent sur le plein emploi. Pour le législateur d'alors, la notion de «politique conjoncturelle active» signifiait avant tout: prévenir ou combattre les crises – mais non pas le renchérissement. C'est la raison pour laquelle, dans le débat qui a porté sur la constitutionnalité de mesures de stabilisation, le principe de l'équivalence des deux objectifs ne s'est pas imposé. Par la suite, toutes les mesures prises au cours des dernières années pour combattre l'inflation ont été décrétées en se fondant sur le droit d'exception, c'est-à-dire sur le 3^e alinéa de l'article 89^{bis} de la constitution.

La lacune décisive de l'article conjoncturel en vigueur réside donc dans le fait qu'il n'offre pas une base suffisante pour combattre un renchérissement dont les causes sont conjoncturelles. Comme il ressort du chapitre qui expose l'importance d'une politique visant à assurer une évolution économique équilibrée, cette lacune, si l'on songe aux effets mondiaux d'une inflation qui est en fin de compte à l'origine de la récession et du chômage, ne peut être tolérée plus longtemps dans l'optique économique et dans l'optique sociale tout ensemble. La voie des arrêtés urgents dérogeant à la constitution, dans laquelle on s'est engagé pour combattre le chômage, ne constitue qu'un pis-aller, en raison des nombreux problèmes qu'elle soulève.

Les mesures prises en se fondant sur le droit d'exception ne peuvent être édictées que très tard, alors que les maux: la surchauffe ou la récession, ont déjà produit une partie de leurs effets. C'est leur principal désavantage. Ainsi, ces mesures ne permettent pas de s'attaquer efficacement aux causes des perturbations conjoncturelles. Pour l'essentiel, on ne peut agir que sur les conséquences; les interventions doivent donc être rigoureuses, ce qui implique des atteintes d'autant plus grandes à la liberté économique.

Les arrêtés fédéraux urgents sont limités dans le temps; en outre, lorsqu'ils dérogent à la constitution, ils doivent être soumis dans l'année au verdict du peuple et des cantons. Dans ces conditions, une politique conjoncturelle à long terme est exclue. De surcroît, des changements rapides de la situation peuvent commander des votations populaires trop nombreuses, de nature à créer un état général d'incertitude. Enfin, une politique conjoncturelle fondée sur des arrêtés urgents apparaît problématique dans l'optique du droit public.

Bien que les taux suisses de renchérissement soient actuellement bas, le problème mondial de l'inflation est encore loin d'être résolu. La conjugaison de la montée des prix, de la stagnation ou du recul de la production et du chômage est de nature à confronter, demain encore, notre politique économique à de difficiles problèmes. L'évolution enregistrée jusqu'à maintenant montre que les prix et les salaires n'ont guère tendance à baisser et que toute phase de reprise est suivie d'un taux d'inflation moyen plus élevé que pendant la phase antérieure. Il n'est donc pas exclu – il est même probable – que les fluctuations conjoncturelles qui sont prévisibles conféreront une acuité accrue au problème de l'inflation.

On constate aussi que l'article constitutionnel en vigueur présente certaines lacunes en ce qui concerne les moyens de prévenir ou de combattre les crises. Il ne permet pas d'interventions dérogeant au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Par exemple, on ne peut pas obliger l'économie privée à prendre des mesures préventives, c'est-à-dire à constituer, sous une forme ou sous une autre, des réserves aux fins de créer des possibilités de travail. Les expériences liées à la constitution facultative de réserves de crise par l'économie privée ont montré que ce sont avant tout les entreprises qui en auraient le plus besoin qui ont négligé d'en accumuler. Nous exposons plus loin (ch. 52) le rôle que cet instrument, s'il était utilisé judicieusement, pourrait jouer pour maintenir l'emploi.

Les insuffisances de notre équipement statistique concourent également à affaiblir l'efficacité de notre politique conjoncturelle. Bien que certains progrès aient été réalisés ces derniers temps, notamment en ce qui concerne les statistiques du marché du travail et de la construction, nos statistiques doivent être encore développées pour permettre des diagnostics et des prévisions plus sûrs. Or, on constate que la constitution ne donne pas encore à la Confédération un net mandat de procéder à toutes les enquêtes nécessaires. Elle n'a pas davantage le pouvoir d'instituer en bonne et due forme l'obligation de renseigner.

On doit regretter aussi que le droit en vigueur ne mentionne pas expressément – bien que ce postulat ne soit pas contesté – l'obligation de tenir compte de manière appropriée des disparités régionales quand des mesures conjoncturelles sont prises. Comme on le verra plus loin (ch. 54) il s'agit avant tout d'éviter que les régions économiquement ou financièrement les moins fortes ne soient défavorisées par une politique conjoncturelle globale visant soit à stimuler, soit

à freiner l'expansion – ce qui risquerait de compromettre aussi la réalisation d'objectifs d'ordre structurel.

Enfin, si la constitution avait permis pendant la phase de surchauffe d'éponger des liquidités et de les stériliser, on aurait disposé de moyens plus élevés pour financer la lutte conduite contre la récession dans les domaines privé et public. Certes, le marché des emprunts a jusqu'à maintenant assez bien fonctionné; cependant, les emprunts considérables de la Confédération – destinés en grande partie à financer la création de possibilités de travail – ont entravé la tendance à la baisse des taux d'intérêts qui se dessinait; à cet égard, cette politique n'a pas contribué à stimuler les investissements privés.

13 L'importance d'un équilibre conjoncturel

On peut tenir aujourd'hui pour probable que les possibilités de croissance de notre économie, notamment en liaison avec l'évolution démographique, sont étroitement limitées à long terme et que les taux d'expansion n'atteindront plus ceux des années cinquante et soixante. On a cependant lieu de penser que le coup de frein donné à l'amélioration de la prospérité générale rend notre économie plus sensible aux perturbations conjoncturelles. Il faut donc s'attendre à court terme à des fluctuations plus marquées dans le sens de l'expansion ou du ralentissement de l'activité. Etant donné la gravité des conséquences économiques et sociales des ruptures d'équilibre, une politique visant à maintenir ou à rétablir l'équilibre conjoncturel revêt une importance grandissante.

C'est en phase de récession que les inconvénients des perturbations conjoncturelles apparaissent le plus nettement. Le recul général de la demande entraîne une diminution de la production et une utilisation insuffisante du potentiel de l'économie privée (personnel et équipements), et partant de l'infrastructure. L'accroissement du chômage – complet et partiel –, la stagnation ou le recul des revenus réels figurent parmi les conséquences sociales les plus sensibles de la récession. Parallèlement, s'intensifie la lutte pour le partage d'un produit social qui a cessé d'augmenter, ou qui diminue. Nombre d'entreprises travaillant pour les stocks aux fins de conserver leur personnel voient leurs charges de capital augmenter; le manque de liquidités entraîne des engagements coûteux. De surcroît, le progrès technique menace de dévaloriser rapidement les fabrications ainsi «gelées». La récession provoque donc des pertes sèches, réduit le revenu national, porte atteinte à la prospérité générale et provoque des rigueurs sociales. Moins l'Etat est en mesure, en raison des instruments insuffisants dont il dispose, de combattre la récession et plus augmentent les risques de tensions entre les groupes de la population et les coalitions d'intérêts.

A cela s'ajoute le fait que des structures vieilles ou dépassées, qui pouvaient être maintenues en phase de prospérité, apparaissent condamnées quand la demande

diminue. Un assainissement de ces structures est donc inévitable. Mis en œuvre pendant une phase de fléchissement de l'activité économique, il est d'autant plus douloureux pour les entreprises qui sont touchées. La politique économique a aujourd'hui la tâche difficile de rétablir un équilibre conjoncturel sans empêcher la nécessaire revision des structures.

Les conséquences d'une inflation continue sont tout aussi pesantes, même si elles ne sont pas toujours sensibles, ou aussi présentes à l'esprit que celles de la récession. Les expériences faites, chez nous et ailleurs, montrent que, sans mesures efficaces, le renchérissement ne peut être maintenu sur «petit feu» et qu'il tend de manière autonome à s'accélérer. Certes, après un certain temps, la montée conjuguée des prix, des salaires et des coûts crée un malaise réel. Cependant, même à ce stade, on ne perçoit pas encore dans toute son ampleur le caractère destructeur de l'inflation.

Une inflation continue a des répercussions particulièrement graves sur la répartition des revenus et de la fortune. Tandis que les détenteurs de capitaux à intérêts fixes affrontent une dégradation constante de leur pouvoir d'achat, les débiteurs bénéficient d'un allègement continu de leur endettement en termes réels. L'inflation favorise également les détenteurs de biens réels pour lesquels la demande est forte et dont les prix subissent une hausse particulièrement prononcée. Les victimes de cette nouvelle répartition de la prospérité générale sont avant tout les détenteurs de revenus et fortunes inférieurs à la moyenne; ils ont toutes raisons de considérer l'inflation comme particulièrement injuste. C'est dire que notre société, qui met l'accent sur une distribution aussi large et aussi équitable que possible de la prospérité, doit vouer la plus grande attention à ces phénomènes.

La fuite dans les valeurs réelles, l'enflement – nominal – des bénéfices, des salaires et du produit des capitaux traduisent que les facteurs de production ne sont plus utilisés de la manière la plus rationnelle, que leur productivité n'est pas optimale. On constate que des entreprises marginales, qu'une concurrence plus dure aurait fait disparaître, continuent à subsister. Les dégradations de la productivité qui en résultent affaiblissent la compétitivité de l'économie dans son ensemble. Les prix remplissent d'autant moins bien leur fonction régulatrice que la monnaie perd de sa valeur. Lorsque la crainte de nouvelles montées des prix stimule la demande, c'est le signe que le fonctionnement de notre économie de marché est gravement perturbé et qu'elle est menacée dans son existence même. Non seulement l'inflation porte en elle les germes de crises futures, mais son ampleur et sa durée déterminent même la gravité de la récession qui suivra. L'évolution de l'économie mondiale au cours des vingt ou vingt-cinq dernières années montre que ce sont, en règle générale, les pays qui ont été les plus impuissants à maîtriser l'inflation qui affrontent les taux de chômage les plus élevés. La stagflation – la conjonction du chômage et du renchérissement – est l'un des problèmes les plus difficiles de la politique conjoncturelle. Nombre de

pays illustrent cette constatation. L'état d'esprit qui tient pour fatale une hausse continue des prix, la mentalité qui engage à reverser sur autrui les conséquences du renchérissement sont les principales causes de la stagflation et de la dégradation du climat social qui en découle.

Il ressort donc de ce qui précède que la mesure dans laquelle la Confédération pourra – ou ne pourra pas – assurer une croissance équilibrée est d'une importance fondamentale pour l'avenir de notre économie. Le renchérissement et de chômage provoquent des pertes élevées, d'injustes transferts de revenus et de fortunes et, souvent, des tensions sociales. Enfin, ils mettent en jeu l'existence même du système économique et de la société.

2 Tâches et limites de la politique conjoncturelle

21 Politique d'équilibre conjoncturel conforme à l'économie de marché

Comme nous l'avons relevé dans le chapitre précédent, les déséquilibres conjoncturels ont de graves répercussions sur l'économie et la société. L'intérêt commun commande donc de créer les conditions d'une croissance aussi équilibrée que possible, par le moyen d'une politique capable sinon de prévenir toutes les fluctuations, du moins de les corriger.

211 Objectifs

Une politique d'équilibre a pour premier objectif d'assurer une évolution harmonieuse de la conjoncture. La vocation de cette politique est conforme à l'article 2 de la constitution qui donne mandat à la Confédération de promouvoir, dans tous les domaines qui relèvent d'elle, le bien-être des confédérés. Il y a quelques années encore, la notion de bien-être signifiait avant tout progrès matériel et social. On l'interprète aujourd'hui de manière plus large; on reconnaît que l'amélioration de la qualité de la vie est un élément de ce bien-être et que la volonté d'assurer une croissance équilibrée est l'une de ses composantes. De surcroît, la prospérité de tous doit être répartie aussi équitablement que possible entre les régions, les branches économiques et les groupes de la population.

Equilibre conjoncturel signifie plein emploi, stabilité des prix, équilibre de la balance des paiements. Ces objectifs ne doivent pas être interprétés en termes absolus; dans la pratique, ils ne peuvent être tous réalisés simultanément et intégralement. Ils peuvent être parfois contradictoires. L'Etat doit donc agir en premier lieu sur les domaines dont l'évolution menace de s'écarter le plus fortement des buts visés. Selon les circonstances, la politique d'équilibre

conjoncturel doit déterminer des priorités et les modifier au besoin. Parallèlement, elle doit tenir compte d'un certain nombre d'objectifs complémentaires, par exemple de la stabilisation de la population étrangère de résidence.

Plein emploi ne signifie pas que toutes les personnes capables de travailler, ou qui en ont la volonté, seront toujours occupées. Le progrès technique, les modifications des structures, les stages de formation, de perfectionnement ou de reclassement, les changements d'emploi écartent un certain nombre de ces personnes de l'activité économique. On sera toujours confronté à un taux – variable – de chômage dit frictionnel. Viser au plein emploi signifie donc empêcher que le chômage ne dépasse ce taux.

Il est tout aussi impossible de stabiliser entièrement les prix sur une longue période. Les changements technologiques et structurels, la diversité de l'évolution des branches, des régions et des entreprises, les nombreuses restrictions qui limitent la liberté de concurrence provoquent généralement certaines poussées de renchérissement. Parallèlement des hausses massives des prix sur les marchés étrangers et les variations des cours des changes peuvent avoir de sensibles répercussions sur le niveau des prix suisses. Ces réalités ne sauraient nous engager à abandonner la lutte contre le renchérissement ou à la conduire moins fermement. Etant donné la gravité des conséquences économiques et sociales de l'inflation, la politique conjoncturelle doit viser avant tout à maintenir aussi stable que possible la valeur de la monnaie. Cet effort doit être d'autant plus systématique que les poussées inflationnistes sont imprévisibles et qu'elles font aussitôt tâche d'huile.

Une balance des paiements équilibrée est de nature à écarter dans une certaine mesure les effets de déséquilibres venant des marchés extérieurs. Depuis le passage aux cours de change flottants, ce troisième objectif, qui ne peut être atteint qu'à assez long terme, soulève moins de problèmes que sous le régime des cours de change fixes. La Suisse bénéficiant d'une stabilité politique et sociale, notre pays et sa monnaie constituent un pôle d'attraction pour le capital étranger. La surévaluation du franc n'y a rien changé. Aussi la Banque nationale a-t-elle été à plusieurs reprises contrainte de procéder à de gros achats de devises pour prévenir des variations trop marquées du cours du franc.

L'équilibre conjoncturel est la condition essentielle d'une croissance harmonieuse. Bien que, comme nous l'avons vu, des raisons d'ordre structurel et démographique limitent pratiquement cette croissance à celle de la productivité, un certain accroissement du volume de la production est néanmoins nécessaire pour développer l'infrastructure et les institutions sociales, ainsi que pour améliorer la qualité de la vie. Ces constatations appellent, pour des raisons d'ordre économique et politique, un développement concerté et harmonieux des diverses régions. Il faut donc veiller, à tout le moins, à ce que les mesures de politique conjoncturelle n'aggravent pas les écarts entre les niveaux des revenus des diverses régions.

212 Les domaines de la politique conjoncturelle

L'équilibre économique est atteint lorsque l'offre et la demande globales sont balancées. Cependant, les facteurs qui déterminent l'offre de biens et de services (capital, population active, durée du travail, progrès technologique, structures) ne se modifiant que lentement, les perturbations conjoncturelles sont tout d'abord provoquées par des fluctuations à court terme de la demande et de la masse monétaire qui l'alimente. La politique d'équilibre économique doit donc agir en premier lieu sur la demande.

Dans l'économie de marché, l'objectif de la stabilité doit être recherché tout d'abord par des interventions dites globales. Elles tendent à engager les consommateurs et les investisseurs à adopter un comportement conforme à cette politique. A la différence de ce qui se passe dans une économie dirigiste, l'Etat recourt le moins possible à la contrainte. Plus la politique globale qui vise à influencer l'évolution générale peut agir rapidement (et à temps) et moins l'intervention qui apparaît nécessaire est brutale – et plus aussi elle est conforme aux lois de l'économie de marché.

La régulation de la masse monétaire est un élément essentiel de la politique d'équilibre économique. L'activité économique étant influencée de manière déterminante par l'alimentation en argent et en crédit des ménages, des entreprises et des collectivités publiques, il faut donc ajuster constamment la masse monétaire à l'offre de biens. Le passage au cours flottant du franc a sensiblement amélioré la régulation de la masse monétaire. La Banque nationale n'est plus tenue par la loi d'échanger contre des francs les devises qui lui sont offertes et d'augmenter ainsi la masse monétaire. Les facteurs qui commandent la surévaluation du franc rendent cependant plus difficile cette régulation.

La loi sur la Banque nationale du 23 décembre 1953 ne répond plus entièrement aux impératifs d'une politique optimale de la monnaie et du crédit. Bien que la revision de cette loi ait été abordée à temps, les travaux ont été retardés par le rejet de l'article conjoncturel en mars 1975. Un projet de revision qui se fonde sur l'article 39 de la constitution, ainsi que sur le nouvel article constitutionnel, a été soumis dernièrement à l'appréciation des cantons, des partis politiques et des milieux économiques intéressés. Il donne à la Banque nationale la faculté d'obliger les banques à constituer des avoirs minimaux qu'elle peut libérer. L'institut d'émission peut ainsi ajuster le volume des billets en circulation et des avoirs sur comptes de virement aux exigences d'une évolution économique dans l'équilibre, en exerçant une influence sur les liquidités des banques et leurs possibilités de créer de la monnaie. D'autres points de la revision concernent la politique de l'«open market», le contrôle des émissions et les mesures visant à écarter les afflux de capitaux étrangers. La possibilité de limiter directement le crédit n'est pas prévue, les interventions de ce genre n'étant pas compatibles avec l'économie de marché.

Mais à elles seules les mesures de cet ordre – précisément en phase de récession – ne permettent souvent pas, ou que de manière insuffisante, de réaliser l'équilibre conjoncturel. Elles doivent donc être étayées par une politique financière appropriée. Etant donné l'influence que les finances publiques et l'aménagement des recettes et des dépenses exercent sur les circuits économique et monétaire, la politique financière offre de grandes possibilités d'agir sur la demande de capitaux. En Suisse cependant, utiliser systématiquement cet instrument est moins aisé que d'intervenir dans les domaines de la monnaie et du crédit. Cela est dû au fait qu'en matière de politique financière les décisions ne peuvent mûrir que lentement et que leurs effets se font attendre. Il suffit de songer aux oppositions – fédéralistes notamment – auxquelles elles se heurtent. C'est dire que nous devons nous attacher à poursuivre de manière réaliste l'ajustement des finances publiques aux objectifs de la politique d'équilibre économique.

Pour ce qui est des relations économiques avec l'étranger, nous pouvons tout au plus exercer une influence sur le flux des biens et services qui franchissent la frontière. Une libéralisation des échanges commerciaux qui a été très poussée, ainsi que le passage au flottement des monnaies écartent largement le recours aux mesures classiques. De surcroît, la Suisse, étant donné sa dépendance de l'étranger, doit écarter autant que possible les tentations du protectionnisme. Enfin, les facteurs qui commandent la demande étrangère échappant à notre emprise, nous ne pouvons exercer qu'indirectement une action sur eux par une modification des conditions générales régissant les échanges commerciaux et par des mesures d'ordre interne. L'un des facteurs précités, à savoir l'évolution des cours des changes, nous échappe largement depuis que le monde occidental est passé au système des cours flexibles. Le degré de l'influence que nous pouvons néanmoins exercer dépend de notre évolution conjoncturelle et de l'efficacité de la politique visant à l'équilibrer.

Notre politique économique extérieure doit donc tendre pour l'essentiel à agir sur le trafic financier avec l'étranger pour écarter des fluctuations excessives du franc; elle doit aussi s'employer à améliorer à long terme la productivité, ainsi que la compétitivité de notre industrie d'exportation. L'instabilité de l'ordre monétaire pouvant déclencher à tout instant des mouvements internationaux de capitaux et des déséquilibres économiques, nous devons disposer de bases constitutionnelles suffisantes pour assurer rapidement, au besoin, la sauvegarde de notre monnaie.

Les causes des perturbations conjoncturelles étant pour la plupart très complexes et les différents éléments de la demande étant interdépendants dans une certaine mesure, la politique conjoncturelle doit être coordonnée. Cependant, même si cette condition est remplie, les circonstances ne permettront pas toujours à une politique globale d'atteindre entièrement l'objectif visé. Ainsi donc, l'effet global peut apparaître insuffisant; on risque aussi d'enregistrer une répartition inéquitable des charges, des distorsions des structures, des entraves à

la croissance, voire des tensions sociales. En d'autres termes, la situation peut commander d'étayer la politique globale par des mesures complémentaires.

Les récentes expériences faites en Suisse et à l'étranger ont montré que la lutte contre la récession requiert, si l'on veut donner l'impulsion souhaitée à la demande et aux investissements, tout un éventail de mesures de création de possibilités de travail. Dans cette phase conjoncturelle, les interventions globales ne peuvent contribuer qu'insuffisamment à améliorer la situation dans les différentes branches. Quand le pessimisme l'emporte, aucun accroissement de la masse monétaire ne saurait inciter les entreprises à investir.

Les réalités économiques se sont fortement modifiées au cours des dernières années, et même des dernières décennies, Les fluctuations conjoncturelles se succèdent toujours plus rapidement, et tout en s'intensifiant. Le renchérissement et le chômage ont de plus en plus tendance à se manifester simultanément (stagflation). Cette évolution fixe des limites à la politique visant à agir par des moyens classiques sur la demande. Les interventions conçues pour combattre le renchérissement peuvent menacer l'emploi. Inversement, des injections dans le circuit monétaire aux fins de stimuler la demande de biens et de main-d'œuvre peuvent déclencher de nouvelles poussées d'inflation.

Bien que la politique conjoncturelle doive mettre – aujourd'hui et demain – l'accent sur les interventions globales, il faut se persuader que les nombreuses entraves à la concurrence et les possibilités d'éluder les mesures globales limitent souvent l'efficacité de celles-ci. Enfin il apparaît toujours mieux qu'une politique globale n'est pas «structurellement neutre». Au contraire. Par son schématisme même, elle agit fortement sur les structures, et d'autant plus défavorablement que les écarts entre branches et régions sont plus accusés. Cette constatation est d'une grande importance pour notre pays, où les différences entre régions insuffisamment développées et régions très développées se sont accentuées au cours des dernières années. Souvent aussi, les déséquilibres – du moins au début d'une phase de perturbation – se manifestent dans quelques branches et régions seulement. En cette occurrence, une différenciation des mesures envisagées s'impose; il faut aussi s'employer à prévenir un effondrement des structures des régions économiquement et financièrement faibles.

Une politique d'équilibre économique conforme à l'économie de marché appelle une régulation globale aussi large que possible, les interventions particulières, à la différence de la régulation globale, étant limitées au strict nécessaire. Celles-ci, qui doivent être sélectives, doivent être conçues de manière à toucher le moins possible la liberté économique; en outre, à la différence des mesures globales, elles doivent être généralement temporaires. Dans cette optique, il faut donc renoncer, par exemple, à une politique proprement dite des revenus, c'est-à-dire à exercer une influence directe sur les prix, les salaires et les bénéfices. Une politique centraliste de ce genre serait d'ailleurs inopportune étant donné le

caractère décentralisé de la politique conventionnelle et compte tenu de notre libéralisme économique; d'entrée de jeu, elle aurait moins de chance de succès que dans d'autres pays. Il ne faut cependant pas conclure de ce qui précède que la surveillance des prix instituée par l'arrêté fédéral de 1972/75 pour écarter les abus ne contribue pas à la lutte contre le renchérissement quand les prix s'emballent.

22 Les limites de la politique conjoncturelle

Dans le chapitre précédent, nous avons exposé les possibilités qu'offre une régulation globale en temps de surchauffe et en phase de récession. L'économie de marché et le souci d'en maintenir le fonctionnement tracent également des limites aux interventions directes. Des mesures spécifiques aux branches, régions ou entreprises impliquent le risque d'inégalités de traitement. Elles peuvent aboutir à conserver des structures inadaptées et empêcher l'amélioration de la productivité. Des interventions ne doivent être déclenchées que si elles sont nécessaires pour réaliser l'objectif de la politique conjoncturelle, ne sont pas préjudiciables à la productivité et concourent à assurer le fonctionnement de notre économie de marché.

Nous avons dit que l'efficacité de la politique conjoncturelle, même si celle-ci est dotée de meilleurs instruments, sera toujours limitée. Nous avons relevé plus haut que ses objectifs, notamment en ce qui concerne la monnaie et l'emploi, ne doivent pas être interprétés de manière absolue, et cela pour toutes sortes de raisons. Notre économie dépendant fortement de l'économie mondiale, la source d'une grande partie des facteurs qui déterminent la conjoncture interne (commandes de l'industrie d'exportation, prix des matières premières, etc.) est à l'étranger; ces facteurs sont donc largement soustraits à notre influence. Il faut aussi considérer que l'évolution conjoncturelle varie le plus souvent très fortement d'une branche, d'une région et d'une entreprise à l'autre. Ainsi donc, même si l'on met au point un assez large éventail de mesures, l'efficacité de chacune d'elle se heurtera à certaines limites. Enfin, il faut tenir compte du poids d'une autre réalité: les mobiles de l'activité économique, de même que certains phénomènes (on songe à l'accélération autonome de l'inflation) sont souvent commandées par des raisons d'ordre psychologique; c'est là un domaine sur lequel l'Etat a peu de prise.

Enfin, l'action de la politique conjoncturelle sur les structures est, elle aussi, limitée. Il faut fixer en principe que les mesures conjoncturelles ne doivent pas être l'instrument d'une politique structurelle, encore qu'elles puissent exercer une forte influence sur les structures. La politique conjoncturelle a avant tout pour tâche d'écarter autant que possible, ou d'atténuer à tout le moins, les fluctuations à court terme du degré d'utilisation des capacités de production provoquées par les variations de la demande. Un état d'équilibre économique

facilite les réaménagements structurels, tout en permettant de mieux tenir compte des problèmes spécifiques des branches et régions. Il prévient aussi une utilisation irrationnelle des facteurs de production et renforce la compétitivité de notre économie sur les marchés internationaux.

A la différence de la politique conjoncturelle, une politique des structures tend à modifier les conditions de l'offre; par exemple, l'encouragement de la recherche appliquée, la diversification des productions ou des mesures de caractère régional ou sectoriel doivent améliorer les conditions de la croissance.

Les écarts économiques entre régions engagent toujours plus impérieusement à tenir mieux compte, dans le cadre de la politique conjoncturelle également, des évolutions régionales disparates. En revanche, les possibilités qui s'offrent à l'Etat d'accorder une aide directe à des branches ou à des entreprises, sont sensiblement plus restreintes. Le seuil du protectionnisme est vite atteint et l'on se surprend rapidement à pratiquer une politique de stabilisation de structures dépassées. Or, protectionnisme et structures vieilles sont préjudiciables à la productivité et alourdissent les coûts sociaux. Un Etat soucieux de maintenir le fonctionnement de l'économie de marché doit se borner à «aider à s'aider soi-même».

Il faut aussi prendre conscience des limites que la politique tout court fixe à la politique économique et, partant, à la politique conjoncturelle. L'expérience rappelle constamment que tout ce qui est objectivement souhaitable n'est pas politiquement réalisable.

L'issue négative de plusieurs scrutins fédéraux importants (article conjoncturel, article sur l'enseignement, aménagement du territoire, etc.) montre nettement que le peuple et les cantons hésitent fort à confier de nouveaux pouvoirs à la Confédération. Nous nous sommes employés autant que possible à tenir compte de cette réalité en rédigeant le nouvel article conjoncturel.

Les relations entre l'Etat et l'économie sont également de la plus grande importance pour l'aménagement de la politique conjoncturelle. On céderait à la contradiction en refusant à la Confédération les pouvoirs dont elle a besoin pour agir sur la conjoncture, tout en voulant voir en elle l'agent actif du développement économique, un agent dont on attend un large appui. En phase de récession tout particulièrement, on tend à oublier que ce sont avant tout l'initiative privée et la volonté d'assumer soi-même les responsabilités qui sont les facteurs déterminants de la prospérité. L'Etat n'a pas pour rôle d'assumer les responsabilités de l'économie privée. Une politique d'équilibre économique conforme aux lois de l'économie de marché doit se borner à adapter aux circonstances changeantes ce que nous pourrions appeler le cadre naturel de l'activité économique. Mais il ne doit intervenir que dans la mesure où le jeu des fonctions d'autorégulation de l'économie est perturbé ou en tant que l'intérêt

général l'exige. Encore faut-il que l'on se persuade que la Confédération ne peut agir efficacement que si elle dispose des pouvoirs nécessaires, en d'autres termes que si ces pouvoirs ne sont pas d'emblée trop limités.

Nous avons exposé les raisons qui imposent des limites à la politique conjoncturelle. Cela ne signifie nullement que nous doutions d'emblée de l'efficacité du nouvel article conjoncturel que nous proposons. Nous sommes, au contraire, persuadés que les pouvoirs que nous demandons, sont de nature à permettre un développement harmonieux de notre économie. L'évolution la plus récente – même compte tenu de ses particularités – montre qu'il est possible de contenir le renchérissement dans des limites relativement étroites quand l'accroissement de la masse monétaire est adapté aussi régulièrement que possible au volume de la production. Il s'agit donc moins de donner à la Confédération et à la Banque nationale des pouvoirs étendus d'intervention que de créer les conditions propres à permettre d'agir à temps et de manière systématique.

23 Les exigences que doit remplir le nouvel article constitutionnel

L'article 31^{quinties} en vigueur ne répond pas, à maints égards, aux exigences d'une politique conjoncturelle conforme aux lois de l'économie de marché. Sa principale lacune réside dans le fait qu'il vise unilatéralement à prévenir ou à combattre les crises. Mais on constate aussi qu'il ne permet pas à l'Etat de prendre toutes les mesures préventives nécessaires à cet effet. Quelles conditions doit donc remplir le nouvel article constitutionnel pour combler ces lacunes et garantir une politique d'équilibre conjoncturel efficace?

Tout d'abord, il faut autoriser expressément la Confédération à prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif visé: le développement économique dans l'équilibre; ces mesures doivent tendre tout ensemble à prévenir et à combattre le chômage et le renchérissement. En conformité avec les principes qui régissent l'économie de marché, la Confédération ne doit agir que subsidiairement; en d'autres termes, elle ne doit intervenir que lorsqu'il apparaît que les efforts déployés par l'économie privée elle-même ne suffisent pas pour atteindre l'objectif précité. En outre, la Confédération doit se conformer au principe de la proportionnalité qui régit toute l'activité de l'Etat, c'est-à-dire limiter ses interventions au strict nécessaire. En premier lieu, elle doit s'employer à rétablir l'équilibre conjoncturel en agissant sur ce que nous avons appelé le cadre naturel, c'est-à-dire par le moyen d'interventions dont l'effet est global. Des interventions directes dans les divers secteurs économiques ne sont justifiées qu'exceptionnellement et que si les conditions que nous avons mentionnées précédemment sont remplies.

Il faut aussi donner à la Confédération le pouvoir d'agir à temps et d'ajuster ses décisions à l'évolution des circonstances. Plus tôt elle réagira aux perturbations

conjoncturelles et moins les interventions seront contraignantes. L'expérience a en effet montré que l'efficacité des mesures globales est largement déterminée par le moment où elles sont prises. Cette constatation vaut également pour les mesures visant à prévenir les fluctuations économiques; leur succès n'est assuré que si elles sont édictées dans le plus bref délai.

Enfin, la Confédération doit être autorisée, dans les trois domaines «classiques», à déroger, s'il le faut, à la liberté du commerce et de l'industrie. Les principes de la subsidiarité et de la proportionnalité sont, certes, de nature à préserver cette liberté. Mais on sait que des mesures globales et indifférenciées dans le secteur monétaire par exemple, peuvent provoquer des rigueurs indues en raison de la diversité des besoins en matière de crédit, ou encore compromettre la réalisation d'importants projets d'infrastructure. Si l'on veut pouvoir déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, il est nécessaire de le prévoir expressément parce que ce droit est ancré dans l'article 31 de la constitution. De cette manière, on écartera les controverses auxquelles peut donner lieu la constitutionnalité de telle ou telle mesure.

On sait que l'intensité des fluctuations économiques et des modifications des structures qui les accentuent varie sensiblement d'une région à l'autre. En conséquence, l'article conjoncturel oblige la Confédération à tenir compte des disparités dans le développement économique des diverses régions.

Le degré d'efficacité de la politique conjoncturelle telle que nous la concevons est largement déterminé, sur le plan de la politique financière notamment, par le comportement des cantons et des communes. Les efforts récents déployés pour combattre la récession n'auraient pas eu le même succès si nombre de collectivités publiques n'avaient pas mis elles-mêmes à exécution des programmes importants de création de possibilités de travail. Les cantons et les communes doivent donc agir, dans la mesure de leurs possibilités, pour compléter les efforts de la Confédération.

Enfin, l'efficacité d'une politique conjoncturelle dépend aussi largement d'analyses poussées de la situation et des perspectives d'évolution. La Confédération doit donc disposer de la base constitutionnelle nécessaire pour développer les études et prévisions. Le nouvel article lui donne mandat de «procéder aux enquêtes que requiert la politique conjoncturelle».

3 Genèse de l'article conjoncturel

31 Le projet du 4 octobre 1974

Au cours des années soixante, il est apparu toujours plus nettement que la Confédération ne disposait que de pouvoirs insuffisants pour maîtriser une inflation qui progressait. Une intervention parlementaire a alors invité le

Conseil fédéral à présenter le projet d'un article constitutionnel conçu de façon à répondre à cette nécessité. Les travaux préparatoires durèrent jusqu'au début des années septante.

Au cours de l'automne 1971, le nouveau projet d'un article 31^{quinquies} était prêt à être soumis à la procédure de consultation, dont le déroulement a éclairé dans toute son ampleur la portée économique et politique de l'entreprise. On s'interrogeait alors avant tout sur l'étendue des pouvoirs qui pouvaient ou devaient être confiés à la Confédération, sur les conditions qui devaient être remplies pour déroger à la liberté du commerce et de l'industrie; on se demandait aussi si les compétences prévues en matière de politique financière n'étaient pas de nature à réduire trop fortement la souveraineté fiscale des cantons et des communes. Certains souhaitaient, alors déjà, que la politique conjoncturelle fût conçue et conduite compte tenu des disparités régionales et structurelles. Le projet a été notablement remanié, notamment dans l'optique politique, et soumis aux Chambres fédérales au printemps 1973.

Les travaux parlementaires se sont étendus jusqu'à l'automne 1974. Le projet a été amendé sur des points essentiels et élargi (arrêté fédéral du 4 octobre 1974). Ce projet mettait plus fortement l'accent que ne l'avait fait le Conseil fédéral sur le renforcement de mesures subsidiaires en marge des domaines classiques de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures. En outre, il innovait en disposant que les moyens financiers épongsés à des fins conjoncturelles devaient être remboursés, en donnant mandat à la Confédération de tenir compte de la disparité des évolutions régionales et en accordant au Parlement des possibilités complémentaires de contrôle.

32 L'article constitutionnel est repoussé de justesse

Le 2 mars 1975 (participation de 28,4 % seulement) 543 000 citoyens (53 %) ont accepté le nouvel article constitutionnel et 486 000 (47 %) l'ont rejeté. En revanche, les cantons étaient exactement partagés, de sorte que la majorité requise pour une révision constitutionnelle n'a pas été atteinte.

Il n'est pas facile d'analyser les résultats de ce scrutin. Des raisons probablement très diverses expliquent le rejet de cet article, qui est intervenu d'ailleurs après une campagne qui n'a soulevé qu'un intérêt assez médiocre. C'est la somme de motivations très diverses qui a été déterminante.

Pour l'essentiel, à notre avis, le rejet peut être expliqué comme il suit: le vote négatif de la moitié des cantons apparaît en premier comme l'expression d'un réflexe fédéraliste. Il reflète la crainte d'un renforcement de la tendance à la centralisation et d'interventions de la Confédération, à des fins conjoncturelles, dans la gestion financière des cantons et des communes. Pour beaucoup, ce

risque a été déterminant. Certes, pour prévenir une réaction qui était prévisible, le Parlement avait inséré dans le projet une disposition obligeant la Confédération à tenir compte des disparités régionales. On pouvait aussi rappeler que nombre de mesures politiques avaient été prises en respectant cette exigence. Tout cela n'a pas suffi à dissiper les craintes notamment dans les cantons qui accusent le degré le plus faible de développement économique. Elles l'ont emporté en dépit de l'évidence qu'aucune politique conjoncturelle efficace n'est possible sans la participation des cantons et des communes.

On redoutait – et on redoute encore – que des interventions globales ne limitent trop fortement la liberté économique. On oublie cependant que ce risque est d'autant moins grand que la Confédération est mieux en mesure d'agir rapidement. On néglige souvent aussi le fait que, dans maints cas, c'est le souci même de sauvegarder l'économie de marché dans son ensemble qui commande des restrictions temporaires à une liberté qui s'affirme au détriment d'autrui.

Enfin, on a également lieu d'admettre que la date de la votation en explique partiellement l'échec. En effet, la révision de l'article constitutionnel en vigueur a été abordée alors qu'il apparaissait urgent de combattre la surchauffe et l'inflation. Quand le nouveau projet a été soumis au peuple, la récession allait en s'aggravant. Nombre de citoyens avaient donc d'autres préoccupations et, partant, ne se sentaient guère concernés par une politique visant à prévenir à long terme le renchérissement.

33 L'élaboration du nouveau projet

Le scrutin du 2 mars 1975 n'a rien changé à la nécessité de fonder la politique conjoncturelle sur une nouvelle base constitutionnelle. Au contraire. L'évolution enregistrée dans les pays occidentaux et les expériences faites en liaison avec les récentes mesures de stabilisation ont même fait apparaître cette nécessité plus pressante. Aujourd'hui comme au cours des phases antérieures de surchauffe, on court le risque que la situation présente n'obnubile le jugement. L'avenir restant incertain, l'argument selon lequel l'article en vigueur est suffisant, puisqu'il permet de combattre la dépression et le chômage, ne résiste pas à la critique.

Les fluctuations conjoncturelles de l'économie de marché étant inévitables, une évolution harmonieuse ne peut être garantie de manière satisfaisante que par le moyen d'une politique à long terme. Ces considérations nous ont engagés à charger, au cours de l'automne 1975, un groupe d'experts composé de juristes, d'économistes et d'hommes politiques d'élaborer un nouvel article conjoncturel. Il avait mandat de tenir compte des résultats de la votation de mars 1975, de l'évolution économique et des expériences ultérieures.

Au début de 1976, le groupe a soumis son projet au département fédéral de l'économie publique. Il tient largement compte des critiques dont le précédent avait fait l'objet. Le nouveau texte allège et rend plus concis le projet d'octobre 1974. La procédure de consultation, qui a pris fin vers le milieu de juillet 1976, a révélé une large adhésion. Si l'on fait abstraction d'une réglementation en partie nouvelle des pouvoirs en matière de politique financière, on constate que notre projet du 27 septembre 1976 correspond à peu de chose près au texte soumis à la procédure de consultation.

4 Résultats de la procédure de consultation

41 Remarques fondamentales

Ce lent processus de maturation a abouti à un article constitutionnel que tous les milieux pour ainsi dire jugent acceptable, tant matériellement que politiquement. C'est la conclusion la plus claire qui se dégage des nombreux avis. La nécessité d'élargir la base constitutionnelle de la politique conjoncturelle n'est guère contestée. Les moyens proposés sont jugés opportuns dans leur principe. De manière générale, on estime que l'on a tenu compte de manière appropriée des principales critiques dont l'article constitutionnel repoussé en mars 1975 avait fait l'objet.

Les propositions d'amendement au projet des experts ne concernent pas, en règle générale, les questions fondamentales, à l'exception cependant des pouvoirs de la Confédération en matière financière proposés au 3^e alinéa. Divers milieux ont estimé qu'ils vont trop loin. Inversement, d'aucuns sont d'avis que les attributions conjoncturelles du pouvoir central ont été trop fortement restreintes au regard du projet précédent.

42 Critique des divers alinéas

421 Alinéa 1^{er}

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.

A la différence du texte soumis à la procédure de consultation, celui-ci ne formule pas seulement un objectif, mais donne expressément à la Confédération les pouvoirs nécessaires pour l'atteindre. Il a trouvé une approbation générale. Elle doit donc être à même de prendre, en respectant la liberté du commerce et de l'industrie, les mesures qui doivent garantir une évolution harmonieuse de la conjoncture. La possibilité qui est ouverte d'agir préventivement revêt une

importance particulière. Il sera désormais plus facile d'intervenir en respectant les lois qui régissent l'économie de marché. Il faut aussi considérer que le 1^{er} alinéa ne doit pas éveiller l'impression que la Confédération a le pouvoir de garantir une évolution toujours équilibrée.

Il ressort de la majorité des avis recueillis, de ceux des cantons notamment, que la collaboration de la Confédération avec les cantons, l'économie et ses organisations doit être expressément mentionnée. De cette manière, la nécessité de la coopération entre les pouvoirs publics et l'économie privée, qui doit être étroite pour garantir le succès de la politique conjoncturelle, sera mieux signifiée. On a cependant donné à entendre que la formule: «économie privée» devrait être remplacée par: «économie», notion plus large. La seconde phrase du premier alinéa ne s'est heurtée qu'à une seule opposition, motivée par la crainte qu'elle n'ouvre la voie à quelque régime faisant une trop large part aux Etats membres de la Confédération.

422 Alinéa 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.

De manière générale, la décision de limiter aux trois domaines «classiques» les dérogations éventuelles à la liberté du commerce et de l'industrie a été bien accueillie. On est convenu que la pleine utilisation des instruments disponibles permet de conduire une politique conjoncturelle efficace pour l'essentiel, le recours à des arrêtés fédéraux dérogeant à la constitution restant d'ailleurs possible. On a considéré que les situations exceptionnelles doivent être traitées aussi de manière exceptionnelle sur le plan de la constitution.

Diverses réponses expriment cependant l'avis que les possibilités de déroger à la liberté du commerce et de l'industrie sont encore trop largement ouvertes; elles ont suggéré que les dérogations soient limitées dans le temps. D'autres ont regretté que l'on ait renoncé à la possibilité, prévue par les experts, de déroger exceptionnellement à la liberté du commerce et de l'industrie en dehors des trois domaines «classiques». Les propositions et suggestions à cet effet émanent avant tout des organisations de consommateurs et varient selon un assez large éventail qui va de la décision de mentionner d'autres champs d'intervention (construction, surveillance des prix) à celle de reprendre sans changement du 3^e alinéa du projet qui a été rejeté. Enfin, on a donné à entendre qu'une limitation des interventions conjoncturelles aux trois domaines «classiques» rendrait plus difficile une politique conçue (4^e al.) de manière à tenir compte des régions économiquement faibles.

La possibilité ouverte à la Confédération d'obliger l'économie à constituer des réserves de crise a trouvé une large adhésion. On a cependant estimé que la constitution de ces réserves devrait être stimulée par l'octroi de conditions plus attrayantes, ce qui permettrait, en période de récession, de mobiliser un volume plus élevé de capitaux privés. L'une des réponses a suggéré que l'obligation de constituer des réserves de crise soit combinée avec des «mesures visant à encourager les petites et moyennes entreprises». Pour mieux marquer que l'alimentation de ces réserves est l'affaire des entreprises et non pas des branches ou de l'économie dans son ensemble, on a suggéré de substituer «entreprise» à «économie». Certaines réponses, en petit nombre, s'opposent à la constitution obligatoire de telles réserves; on souligne que les décisions en la matière sont l'affaire d'un «management» conscient de ses responsabilités; des mesures «contraignantes» de l'Etat seraient donc inopportunes.

423 Alinéa 3

La Confédération, les cantons et les communes aménagent leurs finances conformément aux 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 éponges doivent être stérilisés et, en période de fléchissement de l'activité économique, affectés à l'octroi de rabais et à la création de possibilités de travail.

De manière générale, la tentative, dictée par les critiques qui ont été formulées, de limiter sensiblement les pouvoirs de la Confédération en matière de politique financière, rencontre l'approbation. Des raisons d'ordre politique, fédéralistes avant tout, rendaient cette révision indispensable. On n'en donne pas moins à entendre, ici et là, que les pouvoirs publics dans leur ensemble doivent ajuster leur gestion financière à la situation conjoncturelle et que la Confédération ne peut pratiquer une politique économique appropriée sans l'appui des cantons et des communes. On ajoute cependant qu'elle n'a que des possibilités réduites d'exercer une influence sur la gestion financière des cantons et des communes. C'est pourquoi d'aucuns ont suggéré le rétablissement de l'ancienne disposition autorisant la Confédération à adapter à la situation conjoncturelle le versement des subventions fédérales et des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux. D'autres, peu nombreux également, préconisent de nouveau le recours à d'autres instruments (politique d'amortissement, contributions spéciales).

Les critiques ont avant tout porté sur la dernière phrase du 3^e alinéa. Les directeurs cantonaux des finances, divers cantons et associations redoutent qu'elle n'ouvre pratiquement à la Confédération des pouvoirs illimités en matière fiscale. On donne à entendre que la nouvelle disposition va sensiblement plus loin que l'article conjoncturel repoussé; en effet, les fonds éponges doivent être stérilisés, mais la Confédération n'a plus l'obligation de les rembourser. On pourrait donc craindre, à leur avis, que la Confédération «n'abuse de la

possibilité assez large qu'elle a de s'endetter en phase de récession pour couvrir ses propres dépenses et non pas pour créer des possibilités de travail, ce qui équivaut à dire qu'elle serait moins encline à discipliner ses dépenses». On fait aussi remarquer que la possibilité de prélever des suppléments sur les impôts et taxes fédéraux aurait pour effet de réduire la substance fiscale des cantons.

Une grande partie des réponses, si elles acceptent que les moyens épongés soient affectés à la création de possibilités de travail, n'en demandent pas moins qu'on laisse expressément ouverte la possibilité d'un remboursement, qui serait opéré soit à titre individuel, soit sous forme de réduction de taux d'impôt. Un parti politique suggère que les entreprises bénéficiant de rétrocessions en consacrent en priorité le montant à créer du travail ou à constituer des réserves de crise. On juge nécessaire de préciser nettement l'affectation ultérieure des montants stérilisés à rembourser.

424 Alinéa 4

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

Cette disposition, à quelques exceptions près, n'est pas controversée. En particulier les cantons qui affrontent les conséquences de faiblesses structurelles, attachent une grande importance à ce que la politique conjoncturelle tienne compte des structures. Cependant, on ne peut tenir compte de manière appropriée des disparités du développement économique des diverses régions que si l'on peut tabler sur des conceptions directrices; jusqu'à maintenant, seul le développement des régions de montagne a fait l'objet d'une telle conception. D'autres voix, au contraire, mettent en garde contre la tentation de donner à la Confédération, par le biais du 4^e alinéa, le pouvoir d'agir sur les structures.

425 Alinéa 5

La Confédération procède aux enquêtes que requiert la politique conjoncturelle.

Cette nécessité n'est pas contestée. Cette disposition, si l'on excepte quelques propositions d'amendement purement rédactionnelles, n'appelle pas de commentaires particuliers.

426 Alinéa 6

Le Conseil fédéral présente annuellement à l'Assemblée fédérale un rapport sur la situation conjoncturelle et les mesures qui ont été prises.

L'institutionnalisation de ce rapport est approuvée de manière générale. De cette manière on pourra aborder en toute connaissance de cause l'examen de la

situation et les mesures qu'elle appelle; on sera aussi à même d'informer de manière appropriée l'opinion. On accueille également avec satisfaction la décision de renoncer à prévoir explicitement la délégation d'attributions au Conseil fédéral et à la Banque nationale prévue dans l'article constitutionnel rejeté. Diverses réponses ont suggéré que l'on réintroduise dans le nouveau projet la disposition selon laquelle l'exécution de la politique conjoncturelle sera assurée par des lois fédérales ou arrêtés fédéraux de portée générale, ainsi que celle qui disposait que les cantons, les partis politiques et les associations intéressées seront consultés lors de leur élaboration (9^e et 10^e al. de l'article rejeté).

5 Le nouvel article 31^{quinquies}

En dépit de l'élimination de dispositions importantes d'ordre matériel, la conception fondamentale du nouveau projet correspond à celle du texte du 4 octobre 1974. Les buts et tâches de la politique conjoncturelle ne se sont pas modifiés dans l'intervalle. Les commentaires développés dans les chapitres précédents nous permettent de présenter brièvement les divers alinéas et de nous limiter aux amendements essentiels. Pour plus de clarté nous confrontons les dispositions des deux projets.

51 Alinéa 1^{er}

Texte du 4 octobre 1974

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

Nouveau texte

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.

Le 1^{er} alinéa donne mandat à la Confédération de prendre toutes les mesures propres à assurer une évolution équilibrée de la conjoncture, mais sans déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. A la différence du texte antérieur, le nouveau ne formule pas seulement un objectif, mais donne à la Confédération les pouvoirs nécessaires pour l'atteindre. Il permet, en quelque sorte, d'amorcer une première phase d'interventions à des fins conjoncturelles. On renonce au verbe «favoriser» (qui semble peu compatible avec un mandat constitutionnel, cette notion ayant toujours été liée, jusqu'à maintenant, à des aides de l'Etat).

Nous avons précisé sous chiffre 211 et dans notre message du 10 janvier 1973 ce qu'il faut entendre par évolution conjoncturelle équilibrée. La notion d'équilibre est tout ensemble temporelle (la recherche de l'équilibre est une tâche durable) et autant que possible spatiale (interrégionale) et intersectorielle (mesures concernant des branches déterminées). Une politique conjoncturelle ainsi conçue sera d'autant plus efficace qu'elle s'emploiera plus rapidement à corriger par des mesures préventives les déséquilibres qui s'amorcent.

Par la nouvelle disposition selon laquelle la Confédération collabore avec les cantons et l'économie, nous avons voulu tenir compte de la coopération étroite qui s'est déjà établie entre les diverses collectivités publiques, d'une part, et entre la Confédération et l'économie privée, de l'autre. On sait qu'au cours des dernières années, nous avons passé avec les gouvernements cantonaux des accords relatifs à des directives communes en matière budgétaire et visant à l'équilibre conjoncturel. Les organes de la Confédération entretiennent également des relations suivies et diverses avec les organisations centrales de l'économie. Tenant compte d'une objection faite lors de la procédure de consultation, nous avons remplacé la notion d'économie privée par celle d'économie tout court. De cette manière, la coopération peut s'étendre également à l'économie «publique» et se poursuivre aussi dans le cadre d'organismes multilatéraux (mentionnons à titre d'exemple le forum pour les problèmes de la construction).

Il ressort du nouveau texte que les cantons, dans le domaine de la politique conjoncturelle, continuent à se voir confier des tâches et à assumer des obligations. Les attributions législatives qu'implique l'article conjoncturel n'appartiennent à la Confédération seule que dans la mesure où elles concernent des domaines qui sont déjà exclusivement de son ressort (monnaie, relations économiques extérieures, impôts fédéraux), ou permettent de déroger à la liberté du commerce et de l'industrie.

52 Alinéa 2

Texte du 4 octobre 1974 (2^e et 3^e al.)

² 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.

³ Si les moyens visés au 2^e 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.

Nouveau texte

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.

Nous avons relevé à diverses reprises que la politique conjoncturelle doit être conduite avant tout dans les domaines «classiques» de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures. Nous avons commenté les possibilités d'intervenir dans les divers secteurs. La Confédération doit être désormais autorisée à agir, dans ces domaines, en dérogeant au besoin au principe de la liberté du commerce et de l'industrie quand l'intérêt général l'exige. Cette conception, qui n'est guère contestée, est réaffirmée dans le nouveau projet d'article constitutionnel.

Une grande partie des critiques formulées à l'égard de l'article constitutionnel de 1974 visaient le 3^e alinéa qui ouvrait à la Confédération la possibilité d'intervenir aussi dans d'autres domaines, en dérogeant temporairement au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. L'opposition soulevée par cette disposition – mais pour des motifs divers – a certainement concouru au scrutin négatif du 2 mars 1975. Cette opposition s'est de nouveau manifestée, sur le plan politique, lors de la procédure de consultation. On pouvait craindre dès lors que la décision de reprendre tel quel ce 3^e alinéa ne provoquât les mêmes confrontations qu'il y a un an et demi et, éventuellement, un rejet du nouvel article constitutionnel. Nous avons donc renoncé à cette délégation de compétence à la Confédération.

Le nouvel alinéa 2 substitué aux anciens alinéas 2 et 3 donne simplement à la Confédération le pouvoir d'intervenir dans les trois domaines «classiques», et de déroger au besoin au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. La mention des finances publiques est nécessaire malgré les dispositions de politique financière du 3^e alinéa, car la possibilité de déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie dans le domaine des finances publiques ne peut pas être exclue.

La décision de renoncer, pour des raisons politiques avant tout, à demander un élargissement de ces attributions pourrait être cependant de nature à opposer dans certains cas des difficultés à la politique conjoncturelle. Des expériences récentes faites en Suisse et à l'étranger, il ressort que les mécanismes d'intervention conjoncturelle globale ne «mordent» pas toujours. Nous avons expliqué plus haut (ch. 212), les multiples raisons qui peuvent commander des interventions différenciées. Pour apprécier le nouveau projet, il faut considérer aussi que nous pouvons être confrontés demain à de nouvelles perturbations qui ne pourront être combattues uniquement avec les moyens d'intervention précisés par l'article constitutionnel. Le recours temporaire à des arrêtés fédéraux urgents dérogeant à la constitution (art. 89^{bis}, 3^e al., est.) doit donc être réservé. La teneur de ces arrêtés n'est guère prévisible en raison de la structure fortement décentralisée de l'économie suisse, de sa spécialisation très poussée et de la

situation créée par le flottement des cours de change. Comme l'expérience l'a prouvé au cours de ces dernières années, il ne s'agira pas seulement d'interventions imposant des restrictions. Selon les circonstances, les arrêtés pourront aussi instituer des mesures de soutien.

Enfin, il convient de relever qu'une suppression pure et simple – sans autre disposition compensatoire – de l'ancien alinéa 3 empêcherait la Confédération de prendre, en dérogeant au besoin à la liberté du commerce et de l'industrie, des mesures pour prévenir crises et chômage. En particulier, les entreprises ne pourraient pas être tenues de constituer des réserves de crise. Aux termes de la réglementation en vigueur (LF du 3 octobre 1951 sur la constitution de réserves de crise par l'économie privée; RS 823.32), ces réserves ne peuvent être créées que de plein gré. Pour inciter les entreprises à constituer de telles réserves, elles sont mises au bénéfice, quand elles les mobilisent pour créer du travail en période de chômage, de la ristourne de l'impôt dû au titre de l'impôt fédéral direct de même que, généralement, au gré de dispositions cantonales, du remboursement des impôts cantonaux et communaux y afférents.

Le 9 avril 1975, nous avons pris pour la première fois un train de mesures visant à procurer du travail dans l'horlogerie, les industries du textile et de l'habillement. Le 1^{er} mars 1976, ces mesures ont été étendues à l'industrie de la construction, aux branches connexes et à l'industrie du papier. Les expériences faites ont montré que la constitution volontaire de réserves par l'économie privée n'a pas donné les résultats escomptés et cela pour diverses raisons. En 1965, au moment où ces réserves ont atteint le niveau le plus élevé, un millier d'entreprises seulement avaient saisi cette possibilité. Ce chiffre représente 5 pour cent seulement de l'ensemble des entreprises occupant 20 personnes et plus décelées lors du recensement des entreprises. Il est même apparu que ce sont le plus souvent les entreprises qui auraient eu le plus besoin de ces réserves en phase de récession qui ont renoncé à en constituer en période de prospérité – indépendamment de leur situation économique – ou qui n'en ont accumulé que d'insuffisantes.

D'autre part, les récentes mesures prises pour créer des emplois ont montré qu'elles contribuent effectivement à atténuer les difficultés. Les réserves pouvant être utilisées de diverses manières, elles peuvent avoir de larges répercussions sur l'emploi. Elles présentent aussi l'avantage de pouvoir être intégrées sans perturbations dans l'activité usuelle de l'entreprise; elles ne limitent donc guère sa liberté. Tandis que l'industrie de la construction et les branches connexes sont les principaux bénéficiaires des mesures prises par l'Etat pour créer du travail, les autres branches n'en retirent qu'indirectement un avantage; quant aux travaux déclenchés par la mobilisation des réserves de crise accumulées par les entreprises, ils ne se différencient guère des activités ordinaires.

Même en se gardant de surestimer l'efficacité de réserves de crise déclarées obligatoires, il faut considérer qu'en phase d'expansion, alors que les bénéfici-

ont tendance à augmenter, l'accumulation de ces réserves est de nature à limiter les possibilités d'autofinancement et à tempérer l'effet des facteurs de surchauffe. Les moyens financiers ainsi éponges devraient cependant être stérilisés pendant un certain temps. Simultanément, les critères régissant la libération de ces réserves devraient être assouplis pour qu'elles puissent être mobilisées pour faire face non seulement à des difficultés conjoncturelles, mais aussi à des difficultés de nature structurelle. Non seulement des réserves ainsi conçues auraient des effets plus larges sur l'emploi, mais elles permettraient aussi aux entreprises de participer activement, et conformément aux lois de l'économie de marché, à l'effort visant à maintenir l'équilibre économique. Ce faisant, on démontrerait que la création de possibilités de travail est avant tout l'affaire de l'économie, l'Etat n'intervenant, à titre subsidiaire, que lorsqu'elle n'est plus à même d'assumer cette tâche.

Lors de la procédure de consultation, on a proposé de substituer le terme «entreprise» au terme «économie» dans la dernière phrase. Nous pouvons nous rallier à cette proposition, parce qu'elle permet de préciser nettement que les réserves de crise doivent être constituées par les entreprises elles-mêmes et non pas par les branches ou par l'économie considérée dans son ensemble.

53 Alinéa 3

Texte du 4 octobre 1974 (4^e, 5^e et 6^e al.)

⁴ 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 éponges seront stérilisés aussi longtemps que la situation conjoncturelle l'exigera, puis remboursés individuellement ou sous forme de réductions de taux.

⁵ La Confédération peut étendre ou restreindre les possibilités d'amortissement en matière d'impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes.

⁶ 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.

Nouveau texte

La Confédération, les cantons et les communes aménagent leurs finances conformément aux 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 éponges doivent être stérilisés et, en période de fléchissement de l'activité économique, affectés à l'octroi de rabais ou à la création de possibilités de travail.

Comme nous l'avons relevé, l'article conjoncturel a été repoussé parce qu'il était jugé trop interventionniste (3^e al.), mais aussi parce qu'on a estimé qu'il portait trop fortement atteinte au fédéralisme. Bien que nous restions persuadés qu'une politique conjoncturelle ne peut être efficace que si elle peut prendre des mesures appropriées dans le domaine des finances publiques et compter, à cet effet, sur l'appui des cantons et des communes, nous renonçons néanmoins aux pouvoirs essentiels que nous accordaient les alinéas 4, 5 et 6 de l'article conjoncturel qui a été repoussé.

Cela signifie que nous écartons avant tout la possibilité de percevoir des contributions spéciales aux fins de concourir au rétablissement de l'équilibre économique. La Confédération peut tout au plus désormais prélever des suppléments ou accorder des rabais sur les impôts et taxes fédéraux. De surcroît, compte tenu des critiques qui ont été formulées, nous ne proposons plus d'étendre ou de restreindre les possibilités d'amortissement pour exercer une influence sur les investissements des entreprises en état de pratiquer l'autofinancement et qui, de ce fait, ne sont pas contraintes de recourir à l'emprunt. Le fait que les amortissements ne pourraient être influencés judicieusement que si le système de l'imposition annuelle était institué ne constituerait cependant pas, à considérer les choses à long terme, un argument contre l'insertion de ce moyen d'action dans la constitution.

Le nouvel alinéa 3, qui répond au vœu de la majorité des cantons, exclut la possibilité d'adapter à la situation conjoncturelle les subventions et les quotes-parts cantonales des impôts fédéraux. Bien que certaines réponses le déplorent, le maintien de l'ancienne disposition n'apparaît guère possible dans l'optique politique. Il n'en reste pas moins que le nouveau texte réduit la possibilité d'engager les cantons à adapter leur gestion financière aux exigences de la politique conjoncturelle. En revanche, le renoncement à la disposition obligeant les collectivités publiques à pourvoir à une planification financière pluriannuelle (ancien alinéa 6) n'apparaît pas problématique, les cantons et nombre de communes répondant déjà à cette exigence. Cette planification n'a d'ailleurs de portée pour la politique conjoncturelle que dans la mesure où elle concourt à garantir à long terme une demande continue et régulière des collectivités publiques.

Etant donné l'importance de la gestion financière de ces collectivités, il est indispensable que la constitution les engage à établir leurs budgets conformément aux exigences de la situation économique. Cet impératif vaut aussi bien pour les cantons et les communes que pour la Confédération. Les premiers, en effet, totalisent plus des deux tiers des dépenses publiques. Il faut aussi considérer que l'article 30, 2^e alinéa, de la loi fédérale du 18 décembre 1968 sur les finances de la Confédération (RS 611.0) précise que le Conseil fédéral «peut subordonner l'octroi de subventions d'infrastructure à la présentation par les cantons intéressés d'un plan d'aménagement pluriannuel. Il fixe ce faisant

l'ordre d'urgence en tenant compte notamment des impératifs de la politique de conjoncture et de croissance».

Aux termes du nouvel alinéa 3, la Confédération peut accorder, en temps de récession, des rabais sur les impôts et taxes fédéraux, en d'autres termes réduire les charges fiscales pour animer la consommation privée et les investissements. Cependant, les expériences faites en la matière à l'étranger, notamment par la République fédérale d'Allemagne, engagent à penser qu'il ne faut pas trop attendre de l'effet stimulant de cet instrument. En règle générale, en phase de récession, les allègements fiscaux engagent tout d'abord les consommateurs et les entreprises à accroître l'épargne; ce n'est qu'en second lieu seulement que ces allègements se répercutent sur la consommation et sur les investissements. D'autre part la Confédération peut, quand une nouvelle poussée de l'inflation menace, percevoir temporairement des suppléments sur les impôts et taxes fédéraux aux fins de tempérer la demande. Elle est cependant tenue de stériliser les montants ainsi épongés; elle ne peut les utiliser pour couvrir ses dépenses courantes.

Tenant compte des diverses critiques dont la dernière phrase du 3^e alinéa a fait l'objet lors de la procédure de consultation, nous avons inscrit à nouveau dans l'article constitutionnel l'obligation de rembourser les montants épongés; en phase de fléchissement ils le seront sous la forme de rabais sur les impôts et taxes fédéraux, c'est-à-dire en premier et globalement par des allègements fiscaux. Cependant les montants épongés doivent également pouvoir être affectés à la création – privée et publique – de possibilités de travail. Cette solution aurait l'avantage de permettre de disposer, quand le chômage menace, des fonds accumulés en phase de prospérité; elle écarterait l'obligation de recourir à l'emprunt, méthode coûteuse, qui présente de surcroît des risques monétaires. Ces réserves pourraient être utilisées selon les besoins pour stimuler la demande et l'emploi dans les branches et les régions les plus touchées.

Il faut aussi considérer que des mesures de large portée déclenchées par la Confédération pour procurer du travail allègent les charges financières des cantons. Plus elles sont efficaces et moins les cantons sont obligés d'intervenir. On peut aussi envisager de mettre à leur disposition une partie des moyens épongés et stérilisés pour financer des programmes autonomes de création de possibilités de travail. Ils pourraient ainsi bénéficier de manière appropriée du produit des suppléments perçus avant tout sur les impôts fédéraux indirects. L'objet de ces prélèvements (affectation des fonds ainsi épongés à la création de possibilités de travail) et le moment où ils doivent être mobilisés (fléchissement conjoncturel) étant nettement précisés, les risques d'une utilisation abusive de ces fonds, ou non conforme à leur but, sont d'emblée écartés. Le caractère temporaire de ces prélèvements, la claire limitation de l'objectif visé et l'obligation de rembourser les montants non utilisés ne permettent donc pas de soupçonner le législateur fédéral de l'intention de s'arroger de nouveaux

pouvoirs financiers par une voie détournée. Il faut aussi considérer que tous les moyens financiers supplémentaires requis par la création de possibilités de travail doivent être couverts tôt ou tard par de nouvelles recettes.

54 Alinéa 4

Texte du 4 octobre 1974 (7^e al.)

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.

Nouveau texte

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

Cette disposition s'impose étant donné les faiblesses structurelles de certaines régions. Nous avons donc pu reprendre sans changement la disposition antérieure. La modification par rapport à l'ancien texte est purement rédactionnelle. On pouvait renoncer à la précision: «mesures au sens du présent article», le 4^e alinéa portant sur l'ensemble des mesures conjoncturelles de la Confédération.

Le 4^e alinéa donne donc mandat à la Confédération d'atténuer ou de corriger les répercussions variables des interventions conjoncturelles dans les diverses régions. Cependant, l'obligation de différencier les mesures conjoncturelles selon les régions n'ouvre pas la voie, comme le redoutent certains milieux, à une politique visant à agir sur les structures. Il s'agit simplement de tenir compte de manière appropriée des différences de nature économique et financière entre les diverses régions. En particulier, il s'agit d'écarter les rigueurs, mais sans porter préjudice aux mesures – fondées sur d'autres bases juridiques – visant à développer des régions ou à assainir des structures.

D'ailleurs, l'amélioration des conditions requises pour conduire de manière permanente une politique conjoncturelle de caractère préventif concourt positivement à aider les régions dont les structures sont faibles, en ce sens que les mesures envisagées peuvent être tout ensemble prises à temps, mieux dosées et mieux adaptées à la situation de telle ou telle région. Pour déceler les disparités dans le développement économique des diverses régions, on pourrait par exemple, comme on l'a fait en liaison avec le développement des régions de montagne (loi fédérale du 28 juin 1974 sur l'aide à l'investissement dans les régions de montagne, RS 901.1), tableur sur les revenus moyens, l'état de l'équipement structurel et la situation en matière d'emploi. Ce qui importe, c'est que la Confédération puisse tenir compte tout ensemble des régions qui affrontent d'ores et déjà des difficultés ou qui sont défavorisées (régions de

montagne avant tout) et des nouveaux foyers régionaux de crise (régions industrielles dont les structures ne répondent plus aux besoins).

La différenciation régionale des mesures visant à promouvoir l'équilibre économique – qui devront être précisées par des lois spéciales – devrait donc mettre l'accent sur la politique financière et sur la politique de la monnaie et du crédit. En libérant les réserves de crise de l'économie privée, ou en prenant d'autres mesures sélectives pour créer des possibilités de travail, il conviendra également de tenir compte des besoins régionaux.

55 Alinéa 5

Texte du 4 octobre 1974 (8^e al.)

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

Nouveau texte

La Confédération procède aux enquêtes que requiert la politique conjoncturelle.

Cet alinéa n'appelle pas de modification matérielle, si ce n'est la suppression: «de manière suivie», qui est superfétatoire.

Il va sans dire que, comme nous l'avons relevé au début, des statistiques économiques aussi complètes que possible sont la condition d'analyses et de prévisions bien fondées et, partant, d'une politique conjoncturelle efficace. Il est évident qu'à cet égard notre équipement statistique est encore insuffisant, malgré les améliorations dont il a fait l'objet ces derniers temps. C'est notamment le cas en ce qui concerne les indicateurs qui permettent de déceler d'avance les fluctuations (p. ex.: statistique des commandes, octroi de crédits, etc.). Ces indicateurs sont indispensables pour déceler à temps le cours de l'évolution économique.

La Confédération doit avoir clairement mandat de procéder aux enquêtes statistiques nécessaires à l'analyse de la situation. Cette compétence n'est cependant incontestable qu'à la condition d'être inscrite dans la constitution. Il va de soi que la loi fera une obligation de tenir secrètes toutes les données qui permettraient de faire des déductions quant à la situation de ceux dont elles émanent. Les résultats de ces enquêtes doivent être cependant portées à la connaissance de l'opinion dans toute la mesure où l'obligation de garder le secret n'est pas enfreinte. Dans ce domaine également, il conviendra de maintenir une étroite collaboration avec les cantons et l'économie.

56 **Alinéa 6**

Texte du 4 octobre 1974 (9^e et 10^e al.)

⁹ 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.

¹⁰ 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 urgents. Les cantons et les groupements économiques pourront être appelés à coopérer à l'application de cette législation.

Nouveau texte

Le Conseil fédéral présente annuellement à l'Assemblée fédérale un rapport sur la situation conjoncturelle et les mesures qui ont été prises.

Dans notre esprit, la version du 4 octobre 1974 devait ouvrir explicitement la possibilité de déléguer des compétences appropriées au Conseil fédéral et à la Banque nationale pour leur permettre de pratiquer une politique conjoncturelle plus efficace. Certains milieux ayant exprimé la crainte que cette disposition n'aboutisse à élargir trop fortement les pouvoirs de la banque d'émission en particulier, nous l'avons biffée. Nous pouvions le faire d'autant mieux que la délégation de compétence sur le plan fédéral n'est plus guère contestée et que l'article 32, 1^{er} alinéa, de la constitution n'interdit pas au législateur fédéral, en cas d'évidente nécessité, de déléguer certains de ses pouvoirs, dans une mesure limitée, au Conseil fédéral, ou même à d'autres organes qui lui sont subordonnés. La constitution implique cependant pour le législateur fédéral l'obligation de ne pas faire usage de cette compétence sans absolue nécessité, ni sans limite. L'interdiction implicite figurant à l'article 32, 1^{er} alinéa, de déléguer des compétences apparaît donc comme la règle, à laquelle on peut toutefois déroger au besoin.

Nous tenons en revanche pour opportun de maintenir l'obligation qui nous est faite de présenter chaque année un rapport sur les mesures prises et sur la situation économique. Bien qu'il ne paraisse pas nécessaire de faire figurer cette disposition dans la constitution – l'Assemblée fédérale pouvant l'inscrire dans tout acte législatif – le fait de mentionner expressément cette obligation dans l'article conjoncturel a l'avantage d'institutionnaliser le rapport, ce qui est propre à stimuler le dialogue entre le gouvernement et le Parlement et à permettre une plus large information de l'opinion.

Nous avons jugé que des raisons d'ordre juridique et pratique permettent de renoncer à la disposition qui donnait au Parlement la compétence de décider si

les mesures qui ont été arrêtées restent ou non en vigueur. Cette simplification nous paraît justifiée par le fait que diverses dispositions matérielles ne figurent plus dans le nouveau projet, en particulier par la décision de renoncer à faire expressément mention de la délégation de pouvoirs. D'ailleurs, les Chambres fédérales disposent de possibilités suffisantes de procéder elles-mêmes, au besoin, à la révision de lois existantes.

Nous pouvons également renoncer à l'ancien alinéa 10, car aux termes de l'article 32 de la constitution, les cantons et les groupements économiques intéressés seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution et pourront être appelés à coopérer à l'application des prescriptions d'exécution. Seule la mention des partis politiques est abandonnée; cependant, en vertu des directives relatives à la procédure préliminaire en matière législative, les partis sont consultés de toute façon lors de l'élaboration de lois et arrêtés importants.

6 Conséquences financières et répercussions sur l'effectif du personnel

61 Conséquences financières

On peut admettre que les répercussions directes de la révision constitutionnelle proposée sur les finances de la Confédération seront très limitées. Le développement des statistiques et analyses économiques n'exigera que de faibles dépenses.

62 Répercussions sur l'effectif du personnel

Les répercussions de l'application de l'article conjoncturel sur l'effectif du personnel seront également modestes. Les nouvelles tâches appelleront un développement des services du délégué aux questions conjoncturelles. Nous rappelons notre décision (cf. message du 10 janvier 1973 concernant la révision des articles 31^{quinquies} et 32, 1^{er} alinéa, de la constitution, p. 66) de transformer ces services en un office fédéral pour les questions relevant de la politique en matière de conjoncture, de croissance et de structure. C'est ce qu'a proposé d'ailleurs la commission d'experts pour la révision totale de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale. Il sera également nécessaire de développer dans une certaine mesure le service des statistiques économiques.

63 Répercussions sur les cantons et les communes

La politique de la monnaie et du crédit étant avant tout l'affaire de la Banque nationale, la politique financière et la politique commerciale étant celle de la Confédération, les cantons ne seront pas appelés en règle générale à assurer

l'application de la législation sur la politique conjoncturelle. En revanche, les cantons continueront – comme jusqu'à maintenant – à coopérer à la gestion des réserves de crise de l'économie privée et à la création d'autres possibilités de travail (p. ex. subventions fédérales destinées à promouvoir les investissements publics) et à participer à l'établissement des statistiques conjoncturelles.

7 Remarques finales

Il est apparu toujours plus nettement, au cours des dernières années, que l'article 31^{quinquies}, entré en vigueur peu après la fin de la dernière guerre, n'offre plus une base suffisante pour conduire une politique conjoncturelle tout ensemble efficace et adaptée aux réalités de l'économie de marché. Sa principale lacune est consécutive avant tout au fait qu'il a été conçu unilatéralement pour prévenir et combattre les crises et le chômage, mais ne donne à la Confédération aucun pouvoir pour lutter contre le renchérissement. Pour agir sur la conjoncture, nous avons donc été contraints de recourir dans une mesure croissante aux arrêtés urgents dérogeant à la constitution. L'obligation où nous étions de fonder toujours plus largement nos interventions sur le droit d'exception s'est avérée de plus en plus problématique, non seulement dans l'optique de la politique conjoncturelle, mais aussi dans celle du droit constitutionnel. C'est pour cette raison avant tout qu'une révision de l'article 31^{quinquies} s'impose. Il faut aussi considérer que l'article conjoncturel encore en vigueur présente une lacune en tant que fondement des mesures visant à prévenir les crises et le chômage parce qu'il ne permet pas d'engager l'économie elle-même à prendre des mesures préventives.

Depuis la fin des années cinquante, il apparaît toujours plus nettement que la politique conjoncturelle doit être une mission permanente et prioritaire de la Confédération. Le maintien d'une évolution économique équilibrée constitue cependant la plus exigeante des tâches et impose aux autorités de lourdes responsabilités. Pour remplir efficacement ce mandat dans l'intérêt du pays tout entier, celles-ci doivent disposer des pouvoirs nécessaires. Pour l'essentiel, le nouvel article conjoncturel qui est proposé et qui élargit de manière décisive la base constitutionnelle sur laquelle doit être fondée la politique d'équilibre économique, répond à ces impératifs.

Bien que la nécessité d'une révision de l'article 31^{quinquies} apparaisse largement incontestée, on donne encore ici et là à entendre que la plupart des pays qui disposent de moyens d'intervention plus étendus que les nôtres ont moins bien réussi que nous à atteindre l'objectif d'une évolution dans l'équilibre. A y regarder de plus près, on voit que cette constatation – dans laquelle on voudrait puiser un argument contre un nouvel article conjoncturel – s'écarte de la réalité.

Si les interventions conjoncturelles ont été moins efficaces dans divers pays que chez nous, cela est dû moins aux bases juridiques ou à la nature des instruments utilisés qu'à des circonstances politiques qui, parce qu'elles ont commandé un choix irrationnel des priorités, n'ont pas permis d'user à temps et de manière appropriée des moyens à disposition, ou encore en ont rendu plus difficile une application judicieuse. Il apparaît, par exemple, que les taux élevés d'inflation sont assez souvent la conséquence d'un comportement conjoncturel antérieur inadéquat, notamment d'une politique monétaire trop expansive. Pour ce qui est de notre pays, on peut fort bien concevoir que si les conditions d'une politique conjoncturelle avaient été plus favorables, les autorités responsables auraient maîtrisé plus tôt le renchérissement; le renversement de la conjoncture aurait été alors moins abrupt.

Nous pensons que le nouvel article conjoncturel est la condition indispensable d'une politique efficace d'équilibre économique, mais qu'il ne la garantit pas pour autant. La mesure dans laquelle les divers objectifs qui sont proposés seront atteints dépend de manière décisive de la volonté des autorités de faire usage judicieusement et à temps de leurs pouvoirs. Nous sommes décidés, quant à nous, à faire tout ce qui est nécessaire pour assumer nos responsabilités. A cet effet, nous avons besoin de l'appui du Parlement et de celui du peuple tout entier.

(Projet)

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

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 27 septembre 1976¹⁾,

arrête:

La constitution est modifiée comme il suit:

Article 31^{quintus}

¹ La Confédération prend des mesures tendant à assumer 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.

³ La Confédération, les cantons et les communes aménagent leurs finances conformément aux 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 éponges doivent être stérilisés et, en période de fléchissement de l'activité économique, 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.

¹⁾ FF 1976 III 693

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

⁶ Le Conseil fédéral présente annuellement à l'Assemblée fédérale un rapport sur la situation conjoncturelle et les mesures qui ont été prises.

II

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

Message concernant un article conjoncturel de la constitution Du 27 septembre 1976

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	42
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	76.085
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.10.1976
Date	
Data	
Seite	693-731
Page	
Pagina	
Ref. No	10 101 656

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.