

Petite histoire des arrêtés urgents contre la "Surchauffe"

Autor(en): **Bridel, Frank**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire de l'Association suisse de science politique = Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **4 (1964)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-170703>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

PETITE HISTOIRE DES ARRÊTÉS URGENTS CONTRE LA « SURCHAUFFE »

par

FRANK BRIDEL

correspondant de la « Tribune de Genève » à Berne

On parle parfois d'un immobilisme suisse. Il est vrai que, marquée par une stabilité et une continuité essentielles, la politique fédérale ne s'adapte que lentement à l'évolution des idées, des mœurs, de l'économie et des rapports sociaux. Or, sans échapper complètement à cette règle, les arrêtés fédéraux de lutte contre la surchauffe revêtent un caractère exceptionnel à plus d'un titre. Elaborés en un temps record, ils réalisent la première grande intervention autoritaire de la Confédération dans l'économie en temps de prospérité. Avant de les présenter au parlement, le Conseil fédéral a procédé, pour la première fois sauf erreur, à des consultations orales alors que, en général, il envoie aux cantons et aux associations économiques le texte de ses « avant-projets ». Enfin ces mesures d'austérité fournissent la première occasion d'appliquer une disposition constitutionnelle¹ réglant le cas des arrêtés urgents que l'on ne peut fonder sur un principe déjà contenu dans la Constitution. Ces textes entrent en vigueur au jour de leur publication mais doivent être soumis au vote du peuple dans le délai d'un an.

Ces innovations touchent ainsi les grands principes de la politique économique. Elles illustrent le rôle joué par les forces et les pouvoirs qui concourent à l'œuvre législative dans notre pays: administration, gouvernement, associations économiques, partis, cantons, parlement et peuple. C'en est assez pour justifier qu'on retrace brièvement l'histoire de la cure d'amaigrissement imposée à l'économie suisse, quitte à l'étudier surtout du point de vue de l'influence exercée par les corps intermédiaires et des conditions prévues pour la consultation populaire.

Ce n'est pas de gaieté de cœur que le Conseil fédéral en est venu à préconiser une intervention autoritaire. Auparavant, et depuis quatre ans, il avait multiplié les efforts pour persuader tout le monde que la modération était nécessaire, il en avait donné quelques exemples en y invitant ses propres services et il avait agi directement dans les limites de ses compétences. En 1960, les départements fédéraux et les régies sont priés de ne pas mettre trop de travaux en adjudication. A fin 1961, un groupe de travail interdépartemental est chargé d'élaborer un

¹ L'art. 89 bis, ch. 3, a la teneur suivante: « Les arrêtés fédéraux mis en vigueur d'urgence qui dérogent à la Constitution doivent être ratifiés par le peuple et les cantons dans l'année qui suit leur adoption par l'Assemblée fédérale; à ce défaut, ils perdent leur validité à l'expiration de ce délai et ne peuvent être renouvelés. »

programme de lutte contre le renchérissement. Au printemps 1962, il propose un accord entre les banques pour ajouter aux mesures prises dès 1960 par un premier « gentlemen's agreement ». Un peu plus tard, le Conseil fédéral interdit à l'administration de créer de nouveaux emplois. Il invite les cantons à constituer des commissions qui s'efforceront, par persuasion, de faire retarder les plus gros travaux projetés par les particuliers et les collectivités publiques. Durant l'hiver 1962-1963, le gouvernement confère successivement avec les divers milieux économiques. Il obtient quelques résultats: blocage des prix décidé dans diverses industries, réduction des investissements, frein à l'embauche dans la métallurgie, ajournement des revendications dans certains milieux, notamment dans l'agriculture.

Ces mesures librement consenties ont porté des fruits, mais insuffisants au gré des experts fédéraux. Il faut toutefois noter que, d'emblée, on avait attaqué sur les trois fronts retenus comme décisifs pour les mesures d'autorité prises ultérieurement: le marché de l'argent et des capitaux, la construction et la main-d'œuvre.

C'est dans ce troisième domaine que le Conseil fédéral édicte lui-même un premier arrêté fixant, le 1^{er} mars 1963, un plafond au personnel étranger des entreprises. Ce texte sera prorogé un an plus tard avec quelques modifications destinées à le rendre plus restrictif.

Quelques mois passent. Le thermomètre de l'économie continue à monter. Dans presque tous les milieux, on prie le Conseil fédéral de « proposer quelque chose » et l'on reproche aux autres de ne pas se modérer.

Nul n'ignore que la Banque nationale pousse à l'interventionnisme depuis des mois. On croit savoir que le ministre Stopper, chef de la Division du commerce, préconise une politique d'austérité. On a l'impression que le Conseil fédéral se tâte. Et puis, brusquement, le 14 novembre 1963, paraît un communiqué laconique: le Conseil fédéral a consacré toute une séance à la surchauffe et il fait préparer des propositions par les départements compétents. Quand on se renseigne à bonne source, on entend parler d'imposer des priorités dans le bâtiment et d'accroître les pouvoirs de la Banque nationale. Le 27 novembre, le Conseil fédéral tient une nouvelle séance et, dans un second communiqué, dévoile plus largement ses intentions. Enfin, il les précise devant les députés réunis pour la session hivernale des Chambres fédérales: il s'agira de ralentir encore l'immigration étrangère, de limiter les investissements et de donner aux constructions d'intérêt général le pas sur les travaux somptuaires. On décide alors de convoquer une session extraordinaire en février pour que le programme de lutte contre la surexpansion puisse être adopté par les deux chambres avant les ides de mars.

Dès lors on met les bouchées doubles et les conseillers fédéraux, sous l'impulsion de M. Schaffner, s'engagent à fond. Leurs services élaborent deux avant-projets qui font l'objet de trois consultations successives. Le mardi 7 janvier, ce sont les délégués des gouvernements cantonaux qui siègent à Berne. Suivent les représentants du patronat deux jours plus tard, puis ceux du syndicalisme ouvrier le 13 et enfin, le lendemain mardi 14, les porte-parole des banquiers. Ainsi se trouve close en une semaine la série de ces consultations qui durent des mois quand on y procède par écrit, comme on l'a toujours fait jusqu'alors.

Pourquoi cette hâte extraordinaire, qui paraît peu propice à un examen profond et à une exploitation sérieuse des réponses fournies aux consultants par les consultés? Il fallait évidemment faire vite, pour que l'une des chambres pût déjà débattre des projets en février, de sorte qu'on se demandera plutôt pourquoi le

gouvernement a proposé d'en finir avant le printemps. D'abord, même si l'on avait voulu étaler les débats jusqu'en été, il eût quand même fallu qu'une chambre traite l'affaire en mars. On ne gagnait qu'un mois. C'était trop peu pour les consultations écrites, et il était plus difficile de justifier la procédure orale. Pour rester fidèle à l'usage il aurait fallu commencer en été seulement, finir en automne. Dès lors, comment légitimer la clause d'urgence et par conséquent renoncer au délai référendaire de trois mois, qui nous amenait à la fin de l'année? Cette hâte, qui a pu surprendre après de si longs atermoiements, s'éclaire à la lumière du calendrier parlementaire. Et puis — et peut-être surtout — le Conseil fédéral a voulu mener l'affaire à la hussarde pour empêcher que le temps ne renforce les oppositions.

Quoi qu'il en soit, ces consultations, même hâtives, ont eu sur le cours de la législation une influence au moins aussi grande que d'habitude. De ces séances, rien n'a été dit officiellement ni officieusement, mais les prises de position n'ont pas tardé. Le 15 janvier déjà, l'Union suisse des arts et métiers faisait connaître la sienne, la seule qui désapprouvât l'un des deux avant-projets: celui qui devait freiner la construction. Jour après jour, les autres grandes associations donnaient leurs opinions, nuancées certes, mais point négatives. Comme on ne connaissait pas le bilan des points de vue cantonaux, on n'osait pas encore prédire le succès des propositions gouvernementales. En réalité, les jeux étaient faits: quelques semaines plus tard, le bilan des travaux parlementaires sera analogue à celui de ces premières confrontations. Cela montre une fois de plus combien forte est devenue l'influence des grands intérêts sur la législation fédérale. Avant de se faire sentir au parlement, elle s'exerce à la faveur des consultations préliminaires, d'ailleurs constitutionnelles en l'occurrence. Mais — ô revanche inattendue du fédéralisme! — les gouvernements cantonaux s'expriment en même temps, devant le vote des députés. On apprendra plus tard, de la bouche de M. Schaffner, que les cantons se sont montrés peu enthousiastes, mais qu'aucun d'entre eux n'a fait opposition.

Toujours en hâte, mais non sans soin, les deux départements intéressés — économie et finances — mettent au point la rédaction du message gouvernemental et atténuent quelques rigueurs des avant-projets: on modifie notamment les dispositions pénales et on élargit quelque peu le cercle des constructions autorisées. Adoptés par le Conseil fédéral, message et projets sont publiés le 27 janvier. Sans doute leur substance est-elle assez connue de nos lecteurs pour que nous puissions nous dispenser de la rappeler. Par une conférence de presse bien orchestrée, MM. Schaffner et Bonvin tentent de faire porter l'opération par un élan de l'opinion publique. A lire les journaux et à entendre la radio, on a l'impression que ce but est atteint.

On se dit toutefois qu'il y a un large accord sur le principe, mais que chacune des dispositions prévues fera lever des oppositions particulières: On se trompe à demi, ainsi qu'on le verra dès le 4 février, jour où siège la commission du Conseil national. L'entente se fait sur l'entrée en matière. Entente presque unanime, puisque la décision est prise par 22 voix contre 1 pour l'arrêté financier et par 21 contre 2 pour l'autre. Mais il a fallu une journée entière pour en arriver là. Il n'en faudra guère plus pour la discussion de détail, avec quelques suffrages négatifs en plus. Le nombre des amendements, plus grand pour le premier texte que pour le second, est très inférieur à ce qu'on pensait et ils ne touchent pas à l'essentiel.

Quand leur issue est moins nette, les travaux des commissions parlementaires ne permettent pas toujours de prévoir exactement ce que fera le plenum. Mais, quand la majorité est aussi forte, on peut vaticiner sans crainte. En l'occurrence, il était clair que le Conseil national fournirait tout simplement une réplique agrandie du travail accompli par sa commission.

Mais quel agrandissement! 15 heures de débat et 46 orateurs sur l'entrée en matière. Ça aussi, c'est un record qui ajoute au caractère exceptionnel de l'affaire. Jamais encore on n'avait mesuré par des chiffres aussi élevés le gauchissement de ces débats dont l'objet est simple, puisque il s'agit de décider si le Conseil accepte le principe d'une loi et veut en étudier le détail. Encore comprendrait-on aisément que les discours abondent quand les hésitations sont nombreuses. Mais il n'en était rien en février dernier et on le vit bien lorsque au terme d'une discussion étendue sur deux jours et poursuivie en séance de nuit — encore un phénomène insolite aux Chambres fédérales — le National eut décidé d'entrer en matière sur les deux projets. Les votes, en effet, étaient massifs: 141 voix contre 10 pour le premier texte et 135 contre 13 pour le second. Un si large accord méritait-il une si large discussion?

En fait, le débat sur l'entrée en matière est constamment dévié de son objet. Beaucoup de députés y prennent part pour affirmer leur personnalité et souhaitent trouver un large écho à leurs propos dans le journal qui leur est le plus proche. D'autres anticipent sur la discussion des articles tout en profitant de pouvoir le faire en termes plus généraux: on les comprend quand on songe à quel degré de technicité peuvent atteindre les détails d'un texte fédéral et combien cette technicité rend ardue la tâche des députés non spécialisés, pour le grand avantage des secrétaires syndicaux et des experts fédéraux, mais pour le plus grand dam d'un parlementarisme censé représenter « Monsieur Tout-le-monde ».

On ne reviendra pas ici sur toutes les péripéties ¹. On se souvient que l'opposition vint surtout des deux extrêmes. D'une part les « indépendants » et quelques autres archilibéraux, d'autre part les communistes et les socialistes romands d'extrême gauche. Au vote final, le 13 mars, les opposants gagnèrent un peu de terrain ² mais les suffrages positifs augmentèrent plus encore, pour la simple raison que les députés sont toujours plus nombreux à la dernière séance d'une session que les autres jours. Il n'est donc pas facile de dire dans quelle mesure les opinions ont évolué entre février et mars. Ce qui est certain, c'est que l'approbation fut massive au Conseil national. Quant au Conseil des Etats, il ne s'y est pas trouvé une seule voix contre le premier arrêté.

Cette attitude reflète-t-elle celle du peuple ou va-t-elle l'inspirer? S'il est toujours difficile de prévoir l'issue d'un scrutin populaire en se fondant sur celle des débats parlementaires, c'est proprement impossible en l'occurrence. Le délai référendaire s'écoule en général avant qu'un texte entre en vigueur et le peuple juge donc à peu près sur les mêmes pièces que ses élus. Au contraire, avec le système constitutionnel appliqué aux arrêtés urgents contre la surchauffe, les dispositions auront déjà commencé de déployer leurs effets quand les citoyens se prononceront: pour une fois, le verdict du souverain portera sur des dispositions déjà appliquées.

¹ Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le premier arrêté par 124 voix contre 17 et le second par 138 voix contre 26.

² Au vote final, le 13 mars, le Conseil national a adopté le premier arrêté par 161 oui, 18 non et 9 abstentions; le second par 143 oui, 35 non et 10 abstentions.

Du moins sera-ce le cas si le scrutin est organisé à la fin du délai d'un an que prévoit la Constitution. Dès le début de l'année on s'est demandé s'il fallait se hâter de convoquer les citoyens aux urnes ou au contraire laisser s'écouler un temps assez long pour qu'ils puissent juger les arrêtés à l'usage. Dans le premier cas, le climat créé au début de cette année profiterait aux dispositions nouvelles. Dans le second, les désagréments causés par le coup de frein auraient peut-être eu le temps de faire lever des oppositions nombreuses. La première solution était plus habile, la seconde plus risquée mais plus honnête et apparemment mieux conforme au vœu du constituant: s'il a prévu un délai maximum d'un an, n'est-ce pas pour laisser aux textes urgents le temps d'être appliqués et pour permettre aux citoyens — court-circuités dans un premier temps — de fonder d'autant mieux leur jugement ultérieur? Ainsi en a décidé le Conseil fédéral, sans fixer encore la date de la votation, mais en annonçant qu'elle serait en tout cas postérieure aux vacances d'été, ce qui permettrait d'ailleurs de présenter, en complément aux deux arrêtés, d'autres mesures déjà envisagées par le Conseil fédéral ou préconisées par les députés. Reste à savoir qui, le jour venu, engagera les fonds nécessaires à la campagne qui précédera le vote: pour combattre les oppositions particulières qui ne manqueront pas, il faudrait que quelques partis et quelques associations aient grand intérêt à un vote populaire positif.

Ainsi, depuis quelques mois déjà, la Suisse vit une expérience de dirigisme étroitement limitée, mais dont les effets ont déjà commencé à se faire sentir. Les économistes, qui ont exprimé des avis divergents sur les chances de la politique d'austérité désormais appliquée, peuvent déjà se livrer à quelques auscultations pour voir si les restrictions tempèrent l'inflation. Mon propos était simplement de montrer comment, avec l'accord des notables, le gouvernement a fait admettre en deux mois et demi une intervention devant laquelle il reculait encore il y a un an. Nos institutions sont telles que, quand il le veut et qu'il sait mettre de son côté les forces décisives du pays, le Conseil fédéral peut faire passer rapidement des innovations même hardies.