



DOKUMENTATIONSDIENST DER BUNDESVERSAMMLUNG  
SERVICE DE DOCUMENTATION DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE  
SERVIZIO DI DOCUMENTAZIONE DELL'ASSEMBLEA FEDERALE

## 76 085 Constitution fédérale (Article conjoncturel)

### Introduction

Depuis 1947, la Confédération est apparemment dotée de larges pouvoirs puisqu'elle est chargée de prendre des mesures tendant à prévenir des crises économiques et, au besoin, à combattre le chômage. En réalité, leur portée est singulièrement restreinte car ces mesures doivent être conformes à la liberté du commerce et de l'industrie.

Le 10 janvier 1973, le Conseil fédéral présente aux chambres le projet d'un nouvel article conjoncturel qui devait remplacer les dispositions inadéquates des articles économiques. Cet article 31 quinquies devait permettre d'atteindre constamment certains grands buts politiques, tels que le plein emploi et la stabilité des prix, en dépit des mouvements économiques de surchauffe et de récession qui caractérisent la conjoncture. Cet article aurait donné à la Confédération la compétence d'agir dans les domaines de la monnaie, du crédit, des finances publiques, de la balance des comptes et, subsidiairement, dans d'autres encore (prix, salaires, industrie de la construction, etc.).

Il aurait évité de recourir dans l'avenir au droit d'urgence comme ce fut le cas à neuf reprises depuis 10 ans (arrêtés sur la stabilisation de la construction de 1964, 1971 et 1972, arrêtés sur le crédit de 1964 et 1972, arrêtés sur la sauvegarde de la monnaie de 1971 et 1974, arrêté sur les amortissements de 1972 et arrêté sur la surveillance des prix de 1972). Il aurait permis de modifier la loi sur la Banque nationale de manière que cet établissement pût prescrire aux banques certaines restrictions de crédit ("instrumentarium").

Le projet est examiné en été 1973 par le Conseil des Etats. Le Conseil national s'en occupe dans sa session de printemps 1974. Il décide d'en rester aux trois secteurs classiques (monnaie et crédit, finances publiques, relations économiques extérieures) par 73 voix contre 58 alors que les Etats laissaient la porte ouverte à l'intervention dans d'autres domaines (alinéa 3). Selon le Conseil national, la Confédération doit être autorisée à instituer des suppléments à la fois aux impôts directs et aux impôts indirects alors que le Conseil des Etats entend limiter ces attributions aux seuls impôts indirects.

En juin 1974, le projet revient au Conseil des Etats. La chambre haute décide de maintenir l'alinéa 3 qui donne à la Confédération le droit d'intervenir dans n'importe quel domaine de l'activité économique, en dérogeant au besoin au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Ce blanc seing donnerait avant tout à l'Etat la faculté de pratiquer une politique des revenus, qui permettrait, en fait, de supprimer temporairement la liberté contractuelle et le droit de grève.

En septembre 1974, le Conseil national se prononce pour une nouvelle version de l'alinéa 3. Il en résulte que si les moyens d'intervention dans les secteurs classiques ne suffisent pas, la Confédération a le droit de prendre aussi des mesures relevant d'autres secteurs.

Une autre divergence subsiste, le Conseil des Etats désire que les montants stérilisés soient remboursés facultativement et maintient sa décision selon laquelle les suppléments ne concerneront que les impôts indirects. Le National désire que ces suppléments d'impôts portent tant sur les impôts directs qu'indirects et soient remboursés obligatoirement. Finalement, les Etats se rallient aux décisions du National.

L'article conjoncturel est accepté en votation finale le 4 octobre 1974 par 133 voix contre 16 au Conseil national et par 24 voix contre 3 au Conseil des Etats.

On remarque deux catégories d'opposants. D'une part, le parti du travail qui lance une initiative "contre la vie chère et l'inflation" dont la substance a fait l'objet d'un amendement Muret, repoussé par 86 voix contre 5. Cette initiative aboutit le 29 mai 1975 avec 87 595 signatures. D'autre part, une opposition "fédéraliste" conduite par M. Debétaz et, soutenue par M. Fischer-Berne, directeur de l'Union suisse des arts et métiers. M. Debétaz propose de compléter l'art. 89 bis portant sur le droit d'urgence, il est battu par 101 voix contre 16. En février 1975, ces milieux lancent une initiative "pour une politique conjoncturelle efficace sauvegardant les droits du peuple et des cantons" avec la caution juridique de Me Regamey. En octobre 1976, ils n'étaient pas parvenus à recueillir les 50 000 signatures nécessaires.

Alors que les congrès suisses des partis gouvernementaux donnent un mot d'ordre favorable, on note de nombreuses défections dans les rangs démocrates-chrétiens, agrariens et surtout radicaux, la moitié des sections cantonales de ce parti donnant une recommandation négative.

Le 2 mars 1975, le peuple accepte le nouvel article par 542 745 voix contre 485 844 mais l'égalité des cantons acceptants et rejetants (11 - 11) empêche l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition constitutionnelle. La participation n'a été que de 28,4 %.

Le 13 mars 1975, Mme Uchtenhagen développe une motion invitant le Conseil fédéral à élaborer un nouvel article conjoncturel. Elle est admise dans la forme d'un postulat.

Faute d'une base constitutionnelle, la Confédération a de nouveau recours en décembre 1975 au droit d'urgence pour proroger l'arrêté sur le crédit et celui sur la surveillance des prix.

Le 12 mai 1976, le département fédéral de l'économie publique introduit une deuxième procédure de consultation et un second article est élaboré par le Conseil fédéral le 27 septembre 1976.

Au regard de la première formulation, le deuxième projet contient des modifications substantielles. Les mesures dans les secteurs de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques sont toujours au centre du nouvel article. Toutefois, les mesures prises en dehors de ces trois secteurs "classiques" ne sont plus possibles au cas où elles dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. La compétence d'instituer des contributions spéciales, d'adapter à la situation conjoncturelle le versement des subventions fédérales et des quote-parts cantonales des impôts fédéraux ainsi que d'influencer la pratique des entreprises en matière d'amortissements a aussi été supprimée. Ces attributions, contenues dans le premier projet, avaient été rejetées au cours de la votation de l'année dernière du fait de considérations fédéralistes: les cantons et les communes craignaient une restriction de leurs propres compétences.

La disposition selon laquelle la Confédération collabore avec les cantons et l'économie privée est nouvelle. Elle part de la collaboration déjà étroite qui s'effectue dans le domaine de la politique économique. La coopération doit continuer à être développée et doit être aménagée de façon plus transparente en ce qui concerne le partage des tâches. En outre, il est prévu d'habiliter la Confédération à inciter l'économie à constituer des réserves de crise. Enfin, on propose que les fonds éponges soient - au lieu d'être

remboursés individuellement ou globalement - exclusivement affectés à la création de possibilités de travail dans les secteurs privé et public. A l'exception de l'abandon de la réglementation des questions de procédure - notamment une mention explicite de la délégation de compétences controversée au Conseil fédéral et à la Banque nationale - les alinéas qui ne s'étaient pas heurtés à une opposition politique ont été repris sans modification de fond.

SERVICE DE DOCUMENTATION  
DE L'ASSEMBLEE FEDERALE

Berne, le 20 octobre 1976 JC/lg