Comment la Suisse assure-t-elle son approvisionnement?

Autor(en): **Halm, F.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **24 (1966)**

Heft 4

PDF erstellt am: **25.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-136046

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Comment la Suisse assure-t-elle son approvisionnement?

F. Halm
Délégué du Conseil Fédéral
à la défense économique, Dornach

Comme l'armée, la défense nationale économique est une organisation de milices. Selon mon contrat, je dois consacrer une journée par semaine en moyenne à cette tâche. Mon activité industrielle absorbe le plus clair de mon temps. Les tâches assumées par M. Hummler ont été réparties entre deux personnes: M. Hugo Allemann a été nommé délégué aux questions conjoncturelles; je me consacre exclusivement à la défense nationale économique, avec la collaboration d'un petit état-major d'excellents fonctionnaires.

Les activités que nous exerçons dans le secteur privé nous causent toutes sortes de soucis communs. C'est dans l'ordre naturel des choses. De même, mon activité de délégué à la défense nationale économique pose également une multitude de problèmes qui ne peuvent être résolus qu'en coopération avec l'ensemble de l'économie. Ce sera là le thème essentiel de mon exposé. Tous, l'Etat, l'économie privée, le citoyen, assument conjointement la responsabilité de la défense nationale économique. Mandataire du secteur privé chargé de tâches relevant de l'Etat, le délégué doit concilier aussi bien que possible, dans le secteur qui lui est confié, les exigences de l'Etat et celles de l'économie privée; ce n'est pas facile.

C'est pourquoi je suis reconnaissant de pouvoir exposer ici mes soucis. Les soucis que l'on partage n'ont plus le même poids. Nous aborderons successivement les points suivants:

1. Pourquoi la défense nationale économique doit-elle être préparée?
2. Quelles sont les mesures de précaution qui s'imposent?
3. Comment la tâche est-elle résolue?

On sait que, selon *l'article* 2 de la Constitution, la Confédération a pour but de garantir l'indépendance du pays, les libertés et les droits des Confédérés.

La réalisation de cet objectif appelle, c'est évident, une multiplicité de mesures qui, de surcroît, doivent être sans cesse ajustées aux exigences nouvelles. Il va sans dire que, dans l'ère de la guerre totale, les mesures nécessaires sont très différentes

---

[1] Conférence présentée devant la Chambre vaudoise du commerce, en juillet 1966.

de ce qu'elles étaient au début du siècle, par exemple. Une seule chose cependant n'a pas changé: la volonté de la Suisse de maintenir son indépendance à tout prix, mais autant que possible sans s'engager dans un conflit armé. Cela signifie que nous devons tout entreprendre pour prévenir une agression. Non seulement il faut convaincre l'agresseur éventuel que notre défense militaire sera efficace, ou encore user de toutes les possibilités diplomatiques dont nous disposons pour maintenir le pays hors d'un conflit, mais il faut aussi prouver que la Suisse est capable de résister aux pressions économiques. La guerre étant devenue totale, la défense nationale doit être totale elle aussi. Cependant, le maintien de l'indépendance n'a de sens que si nous sommes à même d'assurer la subsistance non seulement de l'armée, mais aussi d'une proportion suffisante de la population. Tout un faisceau de raisons justifient donc la préparation de la défense nationale économique, tout d'abord pour persuader l'étranger que nous sommes capables de résister aux pressions diplomatiques et économiques, puis pour garantir un approvisionnement suffisant de la population et de l'armée si nous devions être coupés du monde extérieur et, enfin, en cas d'agression, pour assurer la survie d'une forte proportion de la population. En outre, et selon les circonstances, nous devons être à même de fournir certaines prestations pour obtenir en échange des biens indispensables.

Un examen rapide de notre situation économique éclairera les mesures qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs que je viens d'esquisser.

De 1900 à aujourd'hui, la population de résidence a plus que doublé. Nos importations sont sept fois supérieures à celles d'alors. En 1964, elles s'inscrivaient à 3500 kg. par habitant – dont 400 kg. de denrées alimentaires et fourragères et 1500 kg. de combustibles et carburants. En regard de 1938, la consommation d'énergie a triplé, bien que la population ne se soit accrue que de 38 %. Parallèlement, la répartition des diverses sources d'énergie s'est fortement modifiée. En 1938, le charbon couvrait encore 62 % des besoins; cette part est tombée à 11 %. En revanche, celle des combustibles et carburants liquides est passée de 11 % à 67 %. 60 % de ces arrivages proviennent du Moyen-Orient et 35 % d'Afrique. La proportion dans laquelle notre approvisionnement en énergie dépend de l'étranger s'est accrue de 5 %, compte tenu il est vrai du fait que les besoins ont triplé. Il est devenu doublement vulnérable: les produits pétroliers proviennent de régions dont l'équilibre politique et social est instable, de fournisseurs qui, selon les circonstances, risquent de ne guère se soucier des nécessités de leurs clients européens; secondement, les voies d'accès sont plus longues, et partant plus vulnérables que ne l'étaient celles qu'empruntait le charbon; de surcroît, les quantités à transporter sont trois fois plus élevées.

Tandis que la proportion des besoins d'énergie couverte par le pays lui-même est tombée de 27 à 22 %, la situation est plus favorable en ce qui concerne les denrées alimentaires. L'agriculture suisse produit 60 % des calories indispensables. Bien que les surfaces cultivées aient diminué de 17 %, les effectifs de main-d'œuvre des deux tiers et le nombre des chevaux de moitié, la production s'est accrue de 80 % depuis 1911, grâce à de meilleurs engrais (huit fois plus par hectare), à une

lutte plus efficace contre les parasites, à l'emploi de semences mieux sélectionnées, au développement des cultures sarclées, à l'intensification de la mécanisation (le nombre des tracteurs a augmenté de sept fois). A la condition que l'on dispose de la main-d'œuvre, de l'énergie nécessaire à la fabrication des engrais et des insecticides et au fonctionnement des machines, une extension des cultures permettrait de couvrir jusqu'à 70 % de la consommation de calories. Il faut cependant songer qu'une mobilisation de guerre et l'exode éventuel de tous les étrangers priveraient l'agriculture d'un tiers de sa main-d'œuvre (ce recul atteindrait la moitié dans les autres secteurs de l'économie).

Ces quelques précisions suffisent pour éclairer notre état de dépendance à l'égard de l'extérieur, où il est d'ailleurs aussi bien connu que chez nous.

Si donc nous voulons persuader l'étranger de notre volonté de résistance, nous devons nous employer à corriger autant que possible ces désavantages, en préparant la défense nationale économique en temps de paix déjà. C'est un complément de la préparation militaire. Non seulement des destructions dues à la guerre peuvent désorganiser les mécanismes complexes de notre économie, mais aussi des perturbations de l'approvisionnement dues à des conflits sociaux, à des catastrophes naturelles ou à des conflits armés dans des contrées lointaines peuvent avoir les mêmes effets. L'argument selon lequel la guerre serait devenue impossible – et partant la préparation de la défense nationale économique superflue – dans la société industrielle d'aujourd'hui, ne résiste donc pas à la critique. En 1842 déjà, Auguste Comte écrivait: « L'époque est enfin venue où la guerre sérieuse et durable doit totalement disparaître chez l'élite de l'humanité. » Les Européens se comptant parmi cette élite, nous aurions donc atteint ce stade. Selon Comte, seuls seraient encore possibles des conflits localisés dans des régions lointaines, des conflits auxquels cette élite ne participerait pas. Mais il n'y a plus de « régions lointaines », parce qu'il n'y a plus de distances. Tout ce qui se passe en un point donné de la planète a des répercussions ailleurs. C'est pourquoi même les conflits les plus lointains peuvent avoir des conséquences très désagréables pour nous. Certes, dans une société composée d'une élite d'hommes de science, de banquiers, d'ingénieurs, d'industriels, pour lesquels il est incontesté que le travail humain est le facteur essentiel de la prospérité, les guerres sont un anachronisme destructeur. Cependant, la nature humaine étant ce qu'elle est, rien ne nous garantit que tous les Etats cesseront de nourrir des intentions hostiles, cesseront de céder aux tentations de l'esprit de conquête et préféreront toujours la cœxistence pacifique au recours aux armes. Ainsi donc, dans le sens du pari de Pascal, il faut risquer, et malgré les incertitudes, mettre, en pesant les probabilités, autant de chances que possible de son côté. C'est la règle d'or de la stratégie, de la politique et du commerce.

Je crois avoir ainsi rendu évidente la nécessité de préparer la défense nationale économique. Si je n'ai parlé jusqu'à maintenant que de ses aspects matériels, c'est parce qu'ils en constituent le fondement. Mais cette préparation est inconcevable sans l'armature légale et juridique qui en est le complément. Examinons maintenant les précautions qui doivent être prises.

Aux termes de la Loi fédérale du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique, l'organisation de l'économie de guerre assume la responsabilité de l'approvisionnement de l'armée et de la population. Pour circonscrire les précautions qui doivent être prises, il faut se faire tout d'abord une idée tant soit peu précise des événements qui peuvent survenir aux diverses phases de tension. Nous pouvons considérer comme première phase la perturbation d'arrivages due à des tensions politiques (on songe à la crise de Suez). On peut envisager une seconde phase au cours de laquelle les importations seraient entravées par un danger de guerre accru. L'éclatement d'un conflit armé et une mobilisation partielle de l'armée constitueraient la troisième phase. Une mobilisation provoquerait brusquement une pénurie de moyens de transport parce que l'armée utilise les transports publics et réquisitionne, en partie du moins, les véhicules privés. Les Etats voisins peuvent affronter simultanément la même pénurie, de sorte que, même sans que les canons tonnent, nos importations peuvent être fortement perturbées. Dans cette situation, nous devrons être à même d'assumer les arrivages dans la plus large mesure possible avec nos propres moyens de transport; c'est dire que les exigences qui leur seront posées augmenteront très sensiblement. L'irruption de la guerre sur notre territoire constituerait l'ultime phase. Elle aurait pour effet de désorganiser gravement la distribution et l'activité économique. Les transports à longue distance ne seraient plus guère possibles et dépendraient de hasards. Dans le cas extrême, les petites cellules – la commune, voire la famille - risquent d'être abandonnées à elles-mêmes. Ces quelques rappels donnent une idée des tâches pendant le stade de préparation de l'économie de guerre, puis de l'économie de guerre elle-même. Comme nous l'avons relevé au début, l'objectif d'une défense nationale totale consiste à garantir les conditions d'existence de la plus forte proportion possible de la population.

La défense nationale économique doit donc prendre toutes les mesures qui sont nécessaires pour assurer autant que possible l'approvisionnement du peuple et de l'armée en cas de graves perturbations des arrivages, de mobilisation de guerre ou de guerre. Comme nous venons de le dire, nous envisageons deux stades:

1. La préparation de la défense nationale économique, qui comprend l'ensemble des mesures qui sont nécessaires pour assurer, en temps de guerre, l'approvisionnement de la population et de l'armée en marchandises indispensables et pour protéger les avoirs suisses.

2. L'organisation de l'économie de guerre qui applique, en cas de perturbation des arrivages, de mobilisation ou de guerre, toutes les mesures indispensables pour garantir l'approvisionnement de la population et de l'armée en marchandises indispensables; il va sans dire qu'elle se fonde sur les précautions déjà prises antérieurement.

La Suisse dépend fortement de l'étranger. Du point de vue de l'économie de guerre, il serait certainement souhaitable d'atténuer quelque peu cet état de dépen-

dance. Mais les efforts vainement déployés par certains pays européens pour se rendre autarciques nous rappellent que l'autarcie est une illusion. Trop de matières premières essentielles nous font défaut. On pourrait encore évoquer toutes sortes d'autres raisons pour démontrer que ce rêve est irréalisable. Serions-nous disposés à renoncer aux avantages substantiels de la division internationale du travail, disposés à affronter très rapidement l'abaissement désastreux du niveau de vie qui suivrait ce renoncement ? Et comment serait structurée cette économie autarcique ? Le progrès scientifique et technique nous contraindrait à la remettre sans cesse sur le métier. Il suffit d'un instant de réflexion pour se convaincre que l'on ne peut pas s'engager dans cette voie. Il faut donc tendre à un compromis entre l'objectif idéal et la réalité d'une économie libre. A mon avis, l'accent devra être mis sur une économie libre de toute influence dirigiste.

Prenons l'exemple d'une production dirigée. L'article 23 *bis* de la Constitution donne, entre autres prérogatives, mandat à la Confédération d'assurer le maintien de la meunerie nationale, en particulier en abaissant les frais de transport des blés dirigés vers les moulins des régions de montagne. Ce n'est pas seulement une mesure destinée à protéger une certaine catégorie de minoteries; elle entre également dans le concept de l'économie de guerre. En effet, si elle n'avait pas été prise, les moulins se seraient concentrés à Bâle et dans quelques grands centres. La farine ne pouvant être stockée aussi facilement que le blé, certaines régions risqueraient, selon les circonstances, d'êtres privées de cette denrée essentielle. Ainsi donc, une disposition constitutionnelle vise à maintenir une structure des minoteries conforme aux exigences de l'économie de guerre; sans cette intervention, cette structure n'aurait pas été réalisable. On peut cependant douter, les mécanismes du marché travaillant à l'encontre de cette structure, que cette disposition constitutionnelle suffise à la longue à la maintenir. Relevons aussi que diverses mesures prises en faveur de l'agriculture (mais pas toutes) ont une certaine importance en matière d'économie de guerre. Pour les raisons que nous avons déjà esquissées, les interventions de ce genre dans la production doivent demeurer limitées.

Une autre catégorie de mesures consisterait non pas à promouvoir des productions non rentables, mais à engager certaines entreprises à s'équiper de manière à être à même de fabriquer certains produits en cas de besoin, sans pourtant les produire aujourd'hui déjà. Cette méthode est moins coûteuse. On l'envisage, par exemple, pour la fabrication de certains produits pharmaceutiques indispensables qui ne peuvent pas être stockés ou dont les ventes sont insuffisantes en temps de paix pour permettre une rotation suffisamment rapide des stocks. Il va également sans dire que les mesures de ce genre ne peuvent pas être généralisées. Elles ne peuvent être envisagées que pour un nombre limité de produits absolument essentiels.

Un régime autarcique étant donc inconcevable, il faut savoir dans quelle mesure et dans quels cas il convient, en vue de la préparation de la défense nationale économique, de protéger des entreprises ou des branches contre la concurrence ou de garantir d'autre manière leur existence; c'est une affaire d'appréciation. La Constitution fédérale ne répond pas à cette question. En effet, elle se borne à conférer

à la Confédération le droit de prendre des mesures de précaution en vue du temps de guerre, le cas échéant en dérogeant au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Au cours des discussions qui ont précédé la mise au point de la loi fédérale sur la préparation de la défense nationale économique, ces problèmes ont fait l'objet d'un examen exhaustif.

En 1951, le Conseil fédéral avait annoncé son intention d'entreprendre une revision de la Loi fédérale du 1er avril 1938 tendant à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables. Cette intention était motivée par diverses lacunes apparues en liaison avec les mesures de défense économique et de réglementation consécutives à la guerre de Corée et à la pénurie de certaines matières premières que ce conflit avait provoquée.

Aux termes de l'article 22 de cet avant-projet, l'Assemblée fédérale devait être autorisée à édicter de son propre chef (c'est-à-dire à l'exclusion du référendum) des dispositions " sur la prise en charge et l'utilisation des matières de remplacement indigènes si leur fabrication se justifie dans l'intérêt de la défense nationale économique et s'il n'est pas possible de les écouler sans perte sur le marché libre ". En particulier, " l'importation de marchandises de même genre pouvait être subordonnée à la prise en charge de matières de remplacement indigènes ". Cet article a suscité de vives appréhensions dans de larges milieux de la population et de l'économie. On redoutait que la Confédération ne fût inondée de demandes de protection, auxquelles le Parlement pourrait d'autant moins s'opposer qu'un nombre considérable de produits se révèlent effectivement utiles et nécessaires en temps de pénurie et que leur fabrication, dans des circonstances normales, ne peut être maintenue qu'au prix de pertes sensibles.

La forte opposition rencontrée par cette conception d'une " économie de guerre en temps de paix " a engagé les autorités à renoncer à l'article 22 de l'avant-projet au stade de la procédure de consultation. Le projet de loi sur la préparation de la défense nationale économique qui a été soumis aux Chambres fédérales par le message du 29 avril 1955 contenait, sous le titre "Mesures de protection spéciales", un article 19 ainsi rédigé:

" Si l'intérêt général exige, à titre de précaution pour le cas de guerre, que certains produits fabriqués en Suisse bénéficient d'une protection, même lorsqu'une détente de la situation internationale est intervenue, ou que leur fabrication soit encouragée par des subsides fédéraux, de telles mesures peuvent être décrétées par des arrêtés fédéraux soumis au référendum. Si, en raison de perturbations économiques, l'application de ces mesures ne souffre aucun retard, l'adoption d'un arrêté fédéral urgent est réservée. "

Le nouveau texte sauvegardait certains objectifs de l'article contesté de l'avant-projet, mais la rédaction était sensiblement plus atténuée. C'était un compromis entre la conception qui visait à accorder une protection générale aux branches et entreprises dont les produits pourraient être indispensables lorsque les importations seraient entravées et celle des adversaires d'une protection aussi étendue.

En dépit de sa très faible portée, l'article 19 concernant des mesures de protection spéciales ne trouva pas grâce devant les conseils législatifs.

La protection douanière est ainsi un moyen classique de garantir l'existence d'entreprises importantes. Aussi notre tarif douanier contient-il une série de positions de caractère protectionniste, justifiées par les objectifs de l'économie de guerre. Nos partenaires étrangers soumettent ces positions à de fortes pressions. Elles ne sont d'ailleurs pas incontestées à l'intérieur, tant il est vrai qu'il est souvent difficile de faire une nette distinction entre les motifs protectionnistes et ceux qui relèvent de la préparation de la défense nationale économique. De manière générale, ce qui est désirable en matière de protection coïncide avec ce qui est souhaitable en matière d'économie de guerre. Mais cette concordance est-elle également compatible avec les exigences de la productivité économique considérée de manière générale ? Cette question doit être examinée dans chaque cas d'espèce. En fin de compte, *toute décision visant à conserver des structures dépassées par l'évolution est préjudiciable à la productivité économique et à la stabilité des prix.*

Nous avons vu qu'un dirigisme en matière de production, destiné à réaliser une sorte d'autarcie idéale, n'entre pas en ligne de compte, à la fois faute de compétences légales, et parce qu'il est contraire à un développement sain de l'économie. Cela étant, que pouvons-nous faire pour assurer l'approvisionnement du pays en temps troublés ? L'histoire de Joseph au pays des Pharaons demeure exemplaire. Nous serions cependant fort heureux si nous pouvions prendre des précautions suffisantes pour affronter sept années entières de vaches maigres ! Mais il apparaît que c'est aussi illusoire que la conception d'une Suisse entièrement autarcique. Il n'en reste pas moins que la constitution de réserves est l'articulation essentielle de la défense nationale économique. Parallèlement, une série de mesures peuvent être assimilées à l'accumulation de stocks, celles notamment qui visent à garantir l'acheminement de marchandises. Par exemple, le délégué peut, par l'octroi de cautions sur des crédits hypothécaires, promouvoir l'exploitation d'une flotte suisse de haute mer. Le pays dispose actuellement de trente cargos d'un tonnage global de 260.000 t. En cas de guerre, ces navires pourraient assurer l'essentiel des transports maritimes destinés à la Suisse. On a également pris des dispositions en vue d'une participation des avions long-courriers à l'approvisionnement du pays. Enfin, le délégué a acheté un certain nombre de locomotives diesel pour assurer avec du matériel suisse – même si le courant électrique était coupé – le transport des marchandises débarquées dans les ports. Nous ne sommes malheureusement pas encore parvenus à obtenir les droits contractuels nécessaires dans les divers ports entrant en considération.

Est-il besoin d'ajouter que la préparation des dispositions légales qui peuvent apparaître nécessaires, les instructions aux diverses sections des offices de l'économie de guerre et aux autorités cantonales constituent parallèlement un vaste champ d'action pour le délégué et ses collaborateurs ? Les mesures de rationnement et de réglementation doivent être préparées en prévision d'une mise en place de l'économie de guerre. Un vaste champ est ouvert à l'application des

nouvelles méthodes de recherche opérationnelle, où les instituts universitaires pourraient nous apporter une aide précieuse. Une analyse de ce genre a été faite pour déceler les possibilités d'utiliser les surfaces agricoles de la manière la plus rationnelle; il est certain que ses résultats commanderont largement les décisions à prendre et l'aménagement des dispositions en matière de rationnement. Des études analogues peuvent être envisagées dans d'autres domaines.

Nous sommes arrivés à la conclusion que l'accumulation de stocks est une articulation essentielle de la défense nationale économique. Il est intéressant de voir comment cette tâche est aujourd'hui résolue.

Comme on ne saura jamais de manière certaine, en temps troublés ou en temps de guerre, si, dans quelle mesure et pour combien de temps il sera possible d'assurer la régularité des importations – et en cas de guerre de maintenir une production indigène suffisante – l'accumulation de stocks appropriés joue un rôle décisif. A la différence des Etats-Unis, de la Suède et d'autres pays – où les réserves dites stratégiques sont constituées par l'Etat – cette tâche incombe chez nous à l'économie privée, du moins pour l'essentiel.

L'accumulation de stocks a pour objet de rendre notre pays indépendant des importations pendant une période aussi longue que possible. Cependant, la plupart des marchandises étant périssables, les prix accusant de fortes fluctuations sur les marchés mondiaux et les frais d'entreposage (silos, citernes) étant élevés, les limites posées au stockage sont assez étroites. Toutes les mesures de prévoyance, en particulier la constitution de stocks, n'ont de sens que si les charges qu'elles impliquent pour l'économie demeurent dans des limites supportables. Elles l'ont été jusqu'à maintenant. Pour ce qui est des matières premières ou auxiliaires utilisées par l'industrie, le stockage est déterminé moins par les possibilités financières limitées de l'économie privée que par les ajustements constants des programmes de fabrication aux exigences nouvelles du progrès technique et de la demande. Le stockage ne doit pas entraver cet ajustement. Le stockage des denrées alimentaires et fourragères est limité par leur durée de conservation. Les stocks doivent être sans cesse renouvelés: les denrées stockées doivent être utilisées à temps et remplacées. C'est pourquoi, pour les denrées alimentaires, l'ampleur du stockage a été fixée aux besoins normaux d'un an environ; le rationnement et l'extension des cultures permettront cependant à ces réserves de durer plus longtemps. Pour ce qui est des matières premières industrielles, l'ampleur du stockage varie sensiblement selon leurs possibilités de conservation et leur importance. Dans l'ensemble, ces stocks correspondent aux besoins d'un an en moyenne. Les modalités du stockage sont réglées de façon très diverse, selon les catégories de marchandises. Dans une proportion de 50 à 75 %, les matières premières industrielles sont stockées de plein gré par l'économie privée – sans intervention de l'Etat. Dans une proportion de 25 à 50 %, les stocks sont accumulés par les entreprises en vertu de contrats (qu'elles signent sans contrainte) portant constitution de réserves obligatoires. Les propriétaires s'engagent à détenir, à leurs frais, des stocks déterminés en des endroits

convenus, à leur vouer les soins qui s'imposent et à les compléter au fur et à mesure des prélèvements. Ces contrats offrent aux entreprises la possibilité de constituer ces stocks à des conditions financières avantageuses; elles ont, en outre, la garantie que, si le régime de la livraison obligatoire est institué pour des raisons d'économie de guerre, la moitié au moins du stock restera attribuée à son propriétaire pour ses propres besoins.

En revanche, le stockage des denrées alimentaires et fourragères, des combustibles et carburants liquides, des lubrifiants et de quelques autres marchandises – les marges de bénéfice étant fortement limées par la concurrence – n'a pas pu être réalisé sans une contrainte indirecte. Pour promouvoir la constitution de réserves de ce genre, le Conseil fédéral est autorisé à soumettre au régime du permis l'importation de marchandises déterminées et à n'autoriser à importer que les entreprises qui s'engagent à constituer certaines réserves obligatoires. Les contrats portant constitution de réserves obligatoires peuvent prévoir que les détenteurs de stocks sont tenus d'alimenter des fonds de garantie ou de se soumettre à d'autres mesures analogues instituées par la branche à laquelle ils appartiennent en vue de couvrir les frais d'entreposage et les risques inhérents à une baisse éventuelle des prix des marchandises composant les réserves obligatoires.

La valeur des réserves obligatoires actuellement constituées – de celles qui ont été accumulées de plein gré et de celles qui l'ont été sous le régime du permis d'importation – représente un montant de 1,5 milliard de francs environ. La valeur des réserves libres est probablement plus élevée encore.

Quant aux réserves constituées par la Confédération, elles sont modestes; en effet, elle n'assume cette tâche que dans la mesure requise par les exigences militaires ou que dans celle qui est indispensable pour compléter les stocks accumulés par l'économie privée; c'est notamment le cas pour certaines denrées alimentaires et pour le matériel sanitaire. Les raisons pour lesquelles les stocks doivent être constitués et entretenus, pour l'essentiel, par l'économie privée sont évidentes. Tout d'abord, la Confédération est dans l'impossibilité d'assurer le renouvellement régulier des réserves de marchandises périssables, avant tout parce qu'elle n'en fait pas le commerce. En outre, l'exemple des Etats-Unis a montré quel moyen de pression peuvent être, selon les circonstances, des stocks entre les mains de l'Etat.

Même le rationnement le mieux préparé ne pouvant pas être introduit sans une interdiction temporaire des ventes (pour permettre de faire l'inventaire des stocks, d'évaluer les besoins, de déceler les ayants droit et de délivrer les titres de rationnement), chaque ménage devrait accumuler certaines provisions pour "tenir" pendant cette période. Ces réserves devraient être composées pour l'essentiel de produits importés, c'est-à-dire de ceux dont la vente sera suspendue avec l'entrée en vigueur du régime d'économie de guerre. De surcroît, les ménages devraient disposer de stocks de produits en conserve suffisants pour assurer leur subsistance complète pendant une quinzaine de jours. Ces provisions sont prévues pour pallier des situations désastreuses.

Mais la constitution de stocks ne résout pas tous les problèmes. Il faut également veiller à ce qu'ils soient judicieusement répartis, une mobilisation de guerre étant de nature à désorganiser les transports. Cette désorganisation serait plus grave encore si le pays était victime d'une agression. En temps normal, les marchandises sont acheminées par la voie la plus directe du lieu où elles franchissent la frontière au domicile du consommateur. Les entrepôts sont donc installés le long des principales voies de communications. A la différence du consommateur, l'intermédiaire établit ses entrepôts dans les lieux qui assurent la distribution la plus rationnelle. Les contrats de stockage nous donnent la possibilité de prescrire l'emplacement des stocks; en revanche, la Confédération doit prendre en charge les frais supplémentaires résultant de la décentralisation; en effet, ces charges doivent être tenues pour étrangères à l'entreprise et l'on ne peut exiger que l'intéressé les supporte lui-même. Quant à la Confédération, elle peut répartir ses propres stocks en marge de toute considération d'ordre économique. A l'heure actuelle, la répartition des stocks n'est pas optimale. Nous nous employons, par la construction d'entrepôts, à l'améliorer, notamment dans les régions où les possibilités de stockage sont encore insuffisantes. Pour ce qui est des combustibles et carburants liquides cependant, cet effort se heurte à des difficultés constantes, les communes hésitant à mettre les terrains nécessaires à disposition; elles redoutent les risques de pollution des eaux souterraines, ainsi que l'enlaidissement des sites consécutif à l'installation de citernes. Toutes les mesures que nous pouvons prendre pour assurer l'approvisionnement ne permettront jamais d'affronter une longue interruption des arrivages sans réduire fortement la consommation. En conséquence, au cours de la préparation de la défense nationale économique, on a pris toutes les dispositions qui s'imposent pour répartir de manière aussi rationnelle et aussi équitable que possible – ainsi qu'à des prix raisonnables – les réserves entre tous les membres de la communauté nationale. Personne ne doit tirer la courte paille, mais personne ne doit avoir la possibilité de s'enrichir au détriment de ses concitoyens.

Le régime d'économie de guerre proprement dit repose sur l'ordonnance du 14 avril 1950 sur l'organisation et les tâches de l'économie de guerre. Un principe a dicté de manière déterminante la conception de l'économie de guerre: chacune des multiples tâches doit être confiée à l'organe qui est le mieux à même de l'exécuter. Ce principe a commandé une judicieuse répartition des attributions entre la Confédération, les cantons et les communes; une organisation de l'économie de guerre a été créée à chacun de ces trois échelons.

Il est évident que si la neutralité armée peut être maintenue, les conditions d'organisation seront autres qu'en cas de guerre. Dans la première éventualité, toutes les compétences législatives et les pouvoirs en matière de planification, d'organisation et d'exécution sont entre les mains de la Confédération. Cependant en matière d'exécution, certaines attributions devront être transmises aux cantons et aux communes lorsque la multiplicité et la diversité des entreprises et les chiffres de la population l'exigent. En cas de guerre, les circonstances peuvent imposer

une décentralisation très poussée, c'est-à-dire une large délégation de pouvoirs aux cantons et aux communes. Cantons et communes pourraient même être contraints d'agir en toute autonomie si les contacts avec le pouvoir central étaient rompus. Les dispositions requises par cette éventualité ont déjà été prises.

La collaboration entre l'organisation de l'économie de guerre et l'armée pose encore d'autres questions d'ordre technique. Comme nous l'avons relevé, le régime de l'économie de guerre a la responsabilité d'assurer l'approvisionnement de la population et de l'armée. Cependant, aux termes de la loi sur l'organisation militaire (art. 200 et suivants), l'armée a le droit de réquisitionner les biens, meubles et immeubles, ainsi que les services – en particulier les entreprises de transport; c'est dire qu'elle peut intervenir de manière massive dans la vie économique. Responsabilités et pouvoirs ne sont donc pas identiques pour les deux partenaires, d'où certaines difficultés dont la solution est encore à l'étude.

Jusqu'à maintenant, les circonstances ne nous ont pas encore contraints à mettre à l'épreuve l'efficacité de nos préparatifs. Nous espérons cependant que ces préparatifs, qui sont connus, contribueront, parallèlement à l'existence de l'armée, à convaincre tout agresseur éventuel de notre volonté de défendre notre indépendance et à maintenir la Suisse hors d'un éventuel conflit armé. Mais il faut aussi que l'on sache que le pays est capable de résister pendant une assez longue période à des pressions économiques. Cependant, si poussés que soient nos préparatifs, ils ne sont pas encore entièrement au point; ils ne le seront probablement jamais si l'on songe aux fluctuations de la politique internationale, aux progrès constants des techniques militaires et à l'humaine imperfection, à laquelle nous n'échappons pas. La Suisse s'est résolue à fonder pour ainsi dire intégralement le régime de l'économie de guerre sur le système de milices. Les divers responsables ne peuvent donc pas consacrer tout leur temps aux problèmes de l'économie de guerre, ce qui explique certains des retards que nous enregistrons encore. En revanche, ces spécialistes de l'économie privée disposent d'atouts précieux: l'expérience et l'esprit d'initiative. Tous, le chef d'entreprise, comme la ménagère, doivent se convaincre de l'absolue nécessité de la préparation de la défense nationale économique et se comporter de manière appropriée. Chacun porte une part de responsabilité. Dans la mesure où chaque membre de la communauté nationale l'assume, à la place qu'il occupe, il augmente ses chances et celles de la collectivité tout entière non seulement de survivre, mais de demeurer hors d'un éventuel conflit. Espérons ensemble que ces préparatifs n'auront pas à faire leurs preuves et que l'effort qu'ils ont exigé – tant personnel que financier – restera assimilable à une prime d'assurance payée pour une police dont on n'a heureusement pas eu besoin.