

Zeitschrift: Revue économique franco-suisse
Band: 55 (1975)
Heft: 2

Artikel: Considérations sur la politique suisse de défense économique
Autor: Niederhauser, Otto
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-886806>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 17.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Considérations sur la politique suisse de défense économique

La situation économique et sociale

Denis de Rougemont, Européen éminent, a écrit, il y a dix ans, un livre sur la Suisse auquel il a donné le titre : « Histoire d'un peuple heureux ».

Le peuple suisse est-il heureux ? N'aurait-il donc pas d'histoire ? Il est heureux lorsque le pays est en paix, qu'il est prospère et surtout lorsque son régime politique et social est approuvé par l'immense majorité des citoyens. Nous sommes dans la tradition intellectuelle de Jacob Burckhardt, d'Alexandre Vinet, de Max Huber, de Max Frisch qui ont tous reconnu la dimension humaine de notre petit pays.

Si, depuis longtemps, le peuple suisse est un peuple heureux, il n'en demeure pas moins soucieux de l'avenir. Ce souci se manifeste, entre autres, par un grand besoin de sécurité et par une attitude de prudence réaliste. Depuis l'expérience de Marignan en 1515, nous avons renoncé à toute expansion territoriale et avons consacré nos forces à développer notre pays dans un cadre de neutralité armée. En l'absence d'un pouvoir central et d'une politique unifiée, nous avons été, en quelque sorte, condamnés à la paix.

DENSITÉ DE L'ACTIVITÉ INDUSTRIELLE, 1973

Pays	Superficie 1 000 km ²	Habitants par km ²	PNB 1973 Mia. US \$	Densité indus- trielle 1 000 US \$/km ²
R.F. d'Allemagne .	249	250	340	1 370
Japon	372	291	415	1 115
Suisse	40	156	40	980
Grande-Bretagne .	244	243	170	700
France	547	95	240	440
Italie	301	182	130	430
États-Unis	7 828 (sans Alaska)	22	1 295	165
Suède	450	18	48	105
URSS	22 275	11	624	28
Chine 1971	9 561	84	126	1,3

Conversion
1 US \$ = S Fr. 3,24⁷⁵

Si les Suisses ont alors maintenu une certaine activité hors de leurs frontières, cela est dû notamment au service étranger des mercenaires. Sous cette influence, notre pays a connu une forte industrialisation au XVIII^e siècle déjà. Depuis lors, cette tendance n'a fait que s'accroître. Les forces vives du pays ont ainsi été canalisées à des fins pacifiques.

Concentrer ses efforts sur le développement économique n'équivaut pas à se replier sur soi-même. En tout état de cause, la prospérité d'un pays comme le nôtre est fortement tributaire de ses relations avec l'étranger. Preuve en est le tableau suivant :

ÉCONOMIE EXTÉRIEURE

(Marchandises et prestations de services en 1973)
En % du Produit National Brut

Pays	Importation % PNB	Exportation % PNB	Degré d'Inter- dépendance
Suisse	29	24	53
Grande-Bretagne . .	27	21	48
Suède	22	25	47
R.F. d'Allemagne . .	16	20	36
France	15	15	30
Japon	10	9	19
États-Unis	5	5	10

Les données qui précèdent révèlent, d'une part, le rôle essentiel que jouent les importations dans l'approvisionnement de notre pays. Elles montrent, d'autre part, que la stabilité et la croissance de notre économie sont étroitement liées à nos possibilités d'exportation. Il faut en conclure que l'apport de l'étranger est devenu indispensable au maintien de nos structures d'exploitation et de notre niveau de vie.

L'essor récent de notre économie

Durant l'après-guerre, la croissance économique et le développement social de la Suisse ont pris une cadence très rapide, nous amenant à un niveau de prospérité exceptionnel. Les causes de cette évolution doivent être

recherchées dans un accroissement remarquable du potentiel de production et de la productivité, augmentation découlant, pour l'essentiel, des six facteurs suivants :

- l'orientation toujours plus marquée de notre économie vers l'extérieur, tant sur le plan des marchés fournisseurs que sur celui des débouchés,
- la spécialisation systématique des industries de pointe aux produits de haute valeur ajoutée et la concentration sur les secteurs où le « know-how » et le « know-why » jouent un rôle déterminant,
- la paix industrielle et sociale fondée sur la compré-

- hension et la coopération active de toutes les couches de la population (absence de grèves),
- le fort degré de concentration et d'automation atteint par les usines, allié à une mobilité élevée dans les transports individuels,
- le recours aux travailleurs étrangers et la forte immigration qui en découle,
- et finalement, les possibilités d'investissement direct offertes à nos entreprises sur le plan international et les transferts d'activités secondaires et tertiaires qui en résultent.

Les chiffres qui suivent donnent un reflet fidèle de cette évolution.

INDICATEURS GÉNÉRAUX

Année	PNB nominal		PNB nominal per capita Fr	PNB réel 1958 = 100 Index	PNB réel per capita Index	Avoirs à l'étranger Mio. Fr	Année
	Mio. Fr	% p.a.					
1948 . .	18 975		4 141	71	81	—	1948
1958 . .	31 520	5,2	6 063	100	100	env. 18 000	1958
1968 . .	74 220	8,9	12 104	160	135	124 700	1968
1973 . .	130 540	12,0	20 299	289	234	192 800	1973
1948-68 .		7,1	5,5	4,1	2,6		1948-68
1948-73 .		8,0	6,6	5,8	4,3		1948-73

Année	Habitants km ²	Étrangers résidents en %	Population active 1 000	Automobiles par 1 000 habitants	Importations Fr par habitant	Exportations Fr par habitant	Année
1950 . .	114	6,1	2 347	40	962	829	1950
1960 . .	132	10,8	2 675	106	1 777	1 498	1960
1970 . .	152	17,2	2 996	243	4 445	3 531	1970
1973 . .	156	17,9	3 090	283	5 686	4 654	1973

Cette prospérité, notre pays la doit dans une large mesure à l'esprit de liberté, d'initiative et au sens des responsabilités dont font preuve les entreprises privées. Jusqu'en 1969, les interventions étatiques sont demeurées l'exception car notre économie s'est maintenue, face à celle d'autres pays, à un niveau de stabilité très satisfaisant.

Les succès incontestables que nous avons obtenus ne doivent cependant pas nous inciter à un optimisme béat. Les perturbations que subit actuellement l'économie mondiale nous imposent de jeter un regard critique sur la situation de dépendance dans laquelle nous nous trouvons et sur les risques qui en découlent. Avons-nous eu recours exagérément aux facteurs de production

étrangers ? A quel prix pourrions-nous maintenir notre prospérité ? Il nous incombe de résoudre ces problèmes dans le cadre de notre système de défense économique. Nous tenterons maintenant d'exposer les grandes lignes de ce système.

L'expérience historique

Il va sans dire que notre pays n'est pas, et n'a jamais été, à l'abri des conflits internationaux. Il doit dès lors se prémunir contre les circonstances extérieures qui pourraient porter préjudice à son potentiel économique et à son niveau de vie. Telle est la tâche assignée à ce que nous appelons la Défense Nationale Economique.

Pendant la première guerre mondiale, nos autorités ont dû, de façon improvisée, organiser une économie de guerre. Surprises par les événements, elles se sont vues confronter à une tâche entièrement nouvelle. Les conséquences néfastes de cette situation sont bien connues : restrictions et rationnement sévères imposant des privations pénibles à une population dont les besoins étaient pourtant, à l'époque, relativement modérés.

Nos autorités surent tirer de cette expérience les enseignements nécessaires. C'est ainsi que, durant la période de 1939 à 1946, l'économie de guerre a fonctionné de façon remarquable, rendant à notre peuple la vie très supportable en dépit d'un encerclement militaire et économique presque total.

On peut dès lors affirmer que la conception et les solutions pratiques adoptées se sont révélées efficaces. Aujourd'hui encore, la législation et l'organisation régissant la défense économique s'en inspirent dans une large mesure.

Le système actuel de défense économique et ses bases légales

Les dispositions actuelles en la matière se fondent principalement sur la loi fédérale du 30 septembre 1955 sur la préparation de la Défense nationale économique, c'est-à-dire sur une législation déjà relativement ancienne. L'évolution récente de la situation économique a montré qu'une adaptation de cette législation est nécessaire. L'élaboration d'une nouvelle loi fédérale appelée à remplacer celle de 1955 est en cours.

Il s'agit de permettre, en temps de paix, la préparation d'une économie apte à fonctionner non seulement en cas de danger de guerre ou d'hostilités se déroulant sur notre sol, mais aussi en période de crise. La défense économique fait partie intégrante de notre conception de défense nationale globale qui a pour objet d'assurer, en toutes circonstances et contre toutes formes d'agression, l'intégrité de notre territoire, notre liberté d'action politique et le niveau de vie de notre population. Les principes de notre conception de défense globale sont la dissuasion, la neutralité armée, la volonté de défense intégrale, l'entraide internationale.

Sur le plan économique, nos moyens de résistance partent de l'idée que, pour éviter toute solution de continuité dans nos activités, il ne suffit pas de réagir après la survenance de troubles. Des mesures préventives sont elles aussi indispensables. Ces mesures relèvent de trois domaines différents :

- la constitution de réserves de sécurité,
- l'entretien de capacités de production qui pourront, le cas échéant, être adaptées rapidement aux besoins,
- le maintien d'un noyau d'organisation permanent de milices qui pourra servir de pivot en période de crise et faciliter le passage à une économie dirigée ou à une économie de guerre proprement dite lorsque le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu ou menacé gravement.

Les biens et services d'importance vitale

Les réserves de sécurité

Selon notre conception, il incombe en premier lieu à l'économie privée d'assurer l'approvisionnement du pays. Nous avons en effet la conviction que ceux qui se consacrent régulièrement aux affaires d'importation sont aussi le mieux en mesure de créer et de gérer les réserves de sécurité. Le concours actif de la population civile est lui aussi indispensable. Dans ce domaine, l'intervention de l'Etat se limite à la couverture des besoins de l'armée et des régions fédérales.

Les temps d'abondance que nous avons connus ont eu pour effet de restreindre notre vigilance. Pour remédier à cette évolution, nous avons recours à un moyen de contrainte indirecte : l'importation de biens d'importance vitale est soumise au régime du permis. L'octroi des permis est subordonné à la condition que les importateurs constituent et gèrent des réserves appelées *stocks obligatoires*. L'engagement des importateurs fait l'objet d'un contrat de droit public conclu avec le Délégué à la Défense Nationale Economique. A ce jour, quelque trois mille contrats de ce type ont été passés. Les réserves ainsi accumulées suffisent à couvrir les besoins normaux durant une période de quelques mois. La liste des marchandises soumises au régime du permis comprend des aliments (blé, sucre, riz, matières grasses, café, cacao, avoine, orge, maïs), des fourrages, des semences, des engrais, des antibiotiques, ainsi que des carburants, des combustibles, des matières lubrifiantes et d'autres produits de base.

Les risques du stockage sont assumés par les importateurs. Le financement est assuré à l'aide de crédits spéciaux jouissant d'un taux d'intérêt préférentiel ; à cela s'ajoutent des avantages fiscaux, notamment la possibilité d'amortissements supplémentaires. En cas de pénurie, l'importateur peut disposer librement de 50 % de ses stocks obligatoires ; l'autre moitié est mise à la disposition des autorités chargées d'appliquer d'éventuelles prescriptions sur la réglementation des marchandises (contingentement, rationnement ou autres).

En outre, la constitution de *fonds de garantie* pour les stocks obligatoires a permis d'assurer le financement et le maintien d'entrepôts et réservoirs supplémentaires, ainsi que de pallier le risque de chutes de prix. Les fonds de garantie sont une institution privée qui groupe tous les importateurs d'un certain secteur économique. Ils sont alimentés par des prélèvements sur les importations.

L'exécution des mesures relatives aux fonds de garantie est confiée à des organismes privés. Citons par exemple CARBURA qui est l'office central suisse pour le stockage des carburants et combustibles liquides, dont le siège est à Zurich. Ils ne bénéficient ni de subsides ni de prêts du gouvernement. En revanche, la Confédération s'assure un droit de contrôle. Dans le secteur des carburants et combustibles, les normes en vigueur ont permis la constitution de stocks allant bien au-delà de la réserve de 90 jours recommandée par l'OCDE.

Nos efforts tendent également à amener les produc-

teurs de notre pays à constituer de leur plein gré des réserves. Ces derniers peuvent ainsi profiter eux aussi des avantages financiers et fiscaux mentionnés ci-dessus.

Maintien de capacités de production

Le maintien de capacités de production suffisantes dans notre pays pose des problèmes sérieux. Il nous incombe de conserver une économie saine et productive sans tomber dans un protectionnisme que l'argument de la défense économique ne saurait justifier. Nous devons également veiller à ce que notre approvisionnement soit assuré dans toute la mesure du possible par nos propres ressources.

La consommation alimentaire moyenne en Suisse est de 3 100 kcal par habitant et par jour. Notre agriculture ne peut plus en fournir que la moitié. En outre, 30 % environ des fourrages sont importés. Pour faire face à cette situation, nous préparons actuellement, avec l'aide d'un groupe de recherche opérationnelle, un programme de survie qui développe les idées et les expériences du fameux « plan Wahlen ». Nous prévoyons essentiellement, sur le plan agricole, une conversion partielle de l'élevage à la culture des champs, ainsi qu'un plan d'alimentation (répartition équitable des aliments disponibles entre les diverses couches de la population). Grâce à ces mesures et aux stocks de sécurité dont nous disposons, nous espérons être à même de couvrir par nos propres ressources une consommation s'élevant en moyenne à 2 500 kcal par jour et par personne.

Il est évident que la réalisation de ces objectifs dépend dans une mesure prépondérante de nos possibilités d'approvisionnement en énergie. La consommation de notre pays est couverte de la manière suivante :

- 80 % carburants et combustibles liquides,
- 15 % électricité (hydraulique et thermique),
- 5 % charbon, gaz naturel, bois, etc.

Ces chiffres révèlent un déséquilibre inquiétant car ils mettent l'accent sur notre dépendance complète à l'égard du pétrole et, par là, sur la vulnérabilité de notre économie toute entière. C'est pourquoi nous tentons aujourd'hui d'établir une conception nationale de la politique énergétique.

Les services auxiliaires

Pour être complètes, les mesures de prévoyance doivent aussi comprendre la décentralisation des transports, des possibilités de stockage et, d'une façon générale, des autorités appelées à intervenir. C'est pourquoi nous entretenons, en étroite collaboration avec les cantons, une « organisation parallèle » qui peut être mobilisée rapidement.

Enfin nous veillons, en stimulant la décentralisation, à éviter que nos réserves ne soient entreposées à l'extrême périphérie du territoire, les rendant ainsi moins vulnérables.

La Suisse, un cas spécial

La conception que nous venons d'évoquer repose sur le principe que la défense économique d'un pays doit faire face à des situations critiques nombreuses et variées. Elle doit tenir compte non seulement des faits, mais aussi des aspects politiques ou idéologiques. Les événements à maîtriser peuvent aller

- de la menace de perturbation des importations aux entraves et au blocus,
- du danger de conflit politico-militaire à la défense armée du territoire.

L'organisation de défense doit dès lors être souple et pouvoir être adaptée constamment aux circonstances. Le degré d'intervention doit être proportionnel au danger encouru.

COMMERCE EXTÉRIEUR 1973, EN US \$

	Par habitant	
	Importation	Exportation
Suisse	1 789	1 459
Suède	1 312	1 503
R.F. d'Allemagne	879	1 088
France	709	681
Grande-Bretagne	695	546
Japon	354	341
États-Unis	326	334

Peut-être sera-t-on tenté de reprocher à cette conception un certain pessimisme. Les considérations qui précèdent ont cependant démontré que l'économie suisse est vulnérable. C'est dans cette vulnérabilité que nos mesures de défense trouvent leur justification première. Certes, la collaboration internationale n'est nullement exclue en ce domaine, mais les divergences de vues, d'intérêts et d'attitudes la rendent souvent difficile. C'est pourquoi, par tradition, nous comptons d'abord sur nous-mêmes pour préserver la place que nous avons acquise dans le concert international. Cette place mérite d'être défendue : en chiffres absolus le volume de notre commerce extérieur atteint environ 1/6 de celui des États-Unis et 1/3 de celui de la France ou du Japon.

Notre système de défense économique pourrait-il servir de modèle à l'Europe de demain ? La réponse à cette question doit être nuancée. Les Suisses ne croient pas vraiment au transfert des traditions. Ils seraient probablement les premiers à se méfier d'un grand dessein car ils attachent une importance particulière à une évolution prudente et progressive des institutions. L'élément psychologique a toujours joué un rôle prépondérant dans leur vie politique et leur histoire. Il est ancré profondément dans le caractère national suisse.