

La défense nationale économique

1. Introduction:

1.1 Notre économie, ses caractéristiques, ses structures

Avant d'aborder la défense nationale économique proprement dite, je crois utile de rappeler en quelques mots les principales caractéristiques de l'économie suisse et d'en définir, brièvement mais de façon claire, les possibilités et les limites:

a) Dépendance envers l'étranger

- Tout d'abord, il faut mettre en évidence notre état de dépendance prononcée face à l'étranger, particulièrement en ce qui touche aux matières premières et à l'énergie (80 % de nos besoins en énergie sont couverts par le pétrole et ses dérivés).

- En matière alimentaire, notre degré d'autarcie atteint environ 50 %.

b) Structures industrielles

- Nos industries ont atteint un haut niveau de développement. Leur production englobe en principe des biens de consommation pour le temps de paix plutôt que des fabrications militaires.

- Elles sont souvent à l'avant-garde du progrès technique; cela contribue certes à accroître tant la production que la productivité, mais augmente aussi les risques de perturbations et l'état de dépendance (énergie, etc...).

c) Les activités économiques en général

- Les centres de gravité de l'activité économique sont déterminés au premier chef en vertu de critères commerciaux (voies de communication, débouchés). C'est ainsi que l'industrie et le commerce sont concentrés sur le Plateau et dans les régions frontalières.

- De plus en plus, l'activité économique se voit assigner de nouvelles limites (protection de l'environnement, aménagement du territoire, etc...).

1.2 Les problèmes qui en découlent

Cette situation telle que je viens de l'évoquer, offre nombre d'avantages et d'inconvénients. Aussi considérables que puissent être ces derniers, ils ne sont guère susceptibles d'être éliminés aisément: ainsi, notre état de dépendance dans le domaine des matières premières est un état de fait dont nous devons nous accommoder d'une façon ou d'une autre; il en va de même s'agissant de l'énergie. C'est dire que la prospérité et, en fin de compte, l'existence même d'un pays comme le nôtre sont fortement tributaires de nos relations avec l'étranger. C'est dire aussi que les événements se déroulant dans des pays tiers, que ce soit dans le domaine économique, politique ou militaire, sont susceptibles d'avoir des répercussions profondes sur notre économie.

1.3 La défense nationale économique: définition, bases légales, problèmes généraux

A l'issue de ces quelques considérations préliminaires, je crois le moment venu d'aborder mon sujet proprement dit, c'est-à-dire en premier lieu de tenter une définition de ce qu'il est convenu d'appeler la Défense nationale économique:

On entend aujourd'hui par défense nationale économique toutes les mesures propres à assurer l'approvisionnement du peuple et de l'armée en cas d'interruption des importations, de mobilisation ou d'implication de notre pays dans des actes de guerre.

Avant de décrire ces diverses mesures, je tiens à attirer d'emblée votre attention sur un problème à mon avis primordial: il paraît de plus en plus évident que la définition que je viens d'énoncer est notablement trop étroite et que les mesures que les bases constitutionnelles et légales actuelles autorisent ne permettent pas, dans plusieurs hypothèses, d'atteindre le but visé. Je m'explique:

L'article 31bis, 3^e alinéa, lettre e qui sert de fondement à tout notre système de défense économique autorise la Confédération à prendre des mesures de précaution en vue de temps de guerre. Tel est aussi l'objet de la LF du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique. Les mesures prises en vertu de cette loi, que je vous décrirai tout à l'heure, sont aujourd'hui encore reconnues judicieuses. Mais la législation est aujourd'hui insuffisante car elle est précisément axée exclusivement sur des événements de guerre. Tant la constitution que la loi le déclarent sans équivoque. Pourtant, est-il possible et raisonnable d'affirmer aujourd'hui encore que seuls des risques de guerre ou de mesures dirigées directement contre la Suisse sont susceptibles de compromettre l'approvisionnement de notre pays? Il faut répondre sans hésiter par la négative.

Je vous le démontrerai dans un instant.

Ces quelques propos préliminaires m'ont permis de tracer le cercle de nos activités et de nos préoccupations. Je peux maintenant entrer dans le vif du sujet et vous entretenir successivement:

- du système actuel de défense nationale économique
(mesures préparatoires et économie de guerre)

- des améliorations envisagées (revision de la
constitution, nouvelle loi)

2. Notre système actuel de défense économique (mesures préparatoires et économie de guerre)

Aux termes de la loi du 30 septembre 1955, la Confédération prend, pour le temps de guerre, les mesures de précaution nécessaires pour assurer l'approvisionnement de la population et de l'armée en marchandises indispensables et pour protéger les avoirs suisses. Je relève d'emblée qu'il s'agit là uniquement de faire face à des événements antérieurs à la guerre. Si une nouvelle guerre devait éclater, toutes les mesures à prendre devraient être fondées sur le droit d'urgence ou sur des pouvoirs extraordinaires.

La préparation de la défense nationale économique au sens de la loi suppose toute une série de mesures concrètes, matérielles, ainsi que la mise sur pied d'une organisation.

2.1 Les mesures matérielles

Le mandat conféré à la défense nationale économique dans le cadre de la défense générale est extrêmement vaste et complexe: il s'étend de la constitution de réserves en temps de paix à l'économie de guerre proprement dite. Les tâches qui en découlent ne sauraient être menées à bien qu'avec le concours de chacun: l'économie, l'administration aussi bien que les pouvoirs politiques sont directement concernés. Il ne s'agit pas d'assurer la prospérité et, en dernier ressort, la survie de groupes de personnes déterminées, mais bien celles du pays tout entier.

Le nombre et la diversité des moyens employés reflètent l'étendue du but visé; c'est dire que je n'ai pas l'intention de me lancer dans des énumérations fastidieuses ni de me perdre dans les détails. Je vais me borner à vous décrire, dans les grandes lignes, les principales mesures existantes, quitte à vous donner, si vous le désirez, des renseignements complémentaires à l'issue de mon exposé.

2.1.1 La constitution de réserves

Telle qu'elle est conçue en Suisse, la constitution de réserves repose sur le principe qu'il incombe en premier lieu à l'économie privée d'assurer l'approvisionnement du pays et cela, autant que faire se peut, de son plein gré, c'est-à-dire sans intervention des pouvoirs publics. Chez nous, l'Etat n'accumule lui-même de réserves que pour couvrir les besoins de l'armée et des régies fédérales. Nous n'avons pas de réserves "stratégiques" d'Etat analogues à celles que connaissent d'autres pays. Cette conception, qui remonte à l'immédiat avant guerre (loi sur l'approvisionnement de 1938), a fait ses preuves et vaut aujourd'hui encore. Elle distingue plusieurs catégories de réserves.

Je vous entretiendrai tout d'abord de la plus importante qui est aussi la plus intéressante:

a) Les réserves obligatoires (Pflichtlager)

Les réserves obligatoires sont fondées sur un contrat de stockage conclu entre le DDNE*, qui représente la Confédération, et la maison qui détient les réserves. Par ce contrat, la maison s'engage à constituer, indépendamment de son stock libre, une réserve obligatoire de produits spécifiés et de volume défini. Il s'agit en principe de matières premières et non de produits finis ou semi-fabriqués, car les matières premières sont plus faciles à conserver et à surveiller; de même, elles peuvent être utilisées

* Délégué à la défense nationale économique

de diverses manières, en fonction des besoins de l'économie de guerre.

En principe, le propriétaire d'une entreprise décide lui-même et de plein gré de passer un contrat de stockage avec la Confédération. Il n'y est nullement tenu. Ce sont plutôt les divers avantages dont il peut bénéficier (j'en parlerai dans un instant) qui sont susceptibles de l'y inciter. Toutefois, pour certaines catégories de marchandises particulièrement importantes (denrées alimentaires ne pouvant être produites en Suisse, telles riz, cacao, café, huiles et graisses comestibles, etc., carburants et combustibles, engrais, etc.) soumises à une forte concurrence et vendues avec de faibles marges commerciales, la constitution de réserves n'a pas pris toute l'ampleur souhaitée, de sorte que la Confédération a été amenée à établir une interdépendance entre l'importation de ces marchandises et la constitution des stocks. En d'autres termes, elle a institué le régime du permis d'importation qui n'est délivré qu'aux maisons qui s'engagent à conclure et à exécuter un contrat de stockage.

La constitution des réserves est effectuée aux risques et périls de la maison qui supporte en particulier les risques d'une baisse des prix des marchandises composant les réserves. C'est pourquoi, sur recommandation de la Confédération, les importateurs de certaines marchandises particulièrement exposées se sont groupés par branches et ont adopté un procédé de répartition des frais (fonds de garantie). Les fonds alimentés par des prélèvements à l'importation, servent à couvrir les pertes qui pourraient être subies lors de la liquidation des réserves à la suite d'une différence entre les prix de revient initiaux et les prix du marché. Les taxes prélevées sont transférées au consommateur. La gestion des fonds et le contrôle des réserves sont confiées à des organismes privés (ex. CARBURA, OFIDA, etc.) et non à l'Etat. Ceux-ci répondent toutefois devant le DDNE de l'exécution de cette tâche de droit public.

Je mentionnerai encore d'autres avantages dont bénéficie le détenteur de réserves obligatoires:

- Obtention de crédits à taux d'intérêt préférentiel pour le financement des réserves, avec garantie de la Confédération,
- Facilités fiscales (amortissements supplémentaires).

A l'heure actuelle, la valeur des réserves obligatoires atteint plusieurs milliards de francs. Selon les marchandises, les quantités stockées permettent de couvrir de 6 à 11 mois de consommation normale (ni contingentée, ni rationnée). Par exemple, nos réserves de carburants sont suffisantes pour 6 mois.

b) Autres genres de réserves

b¹ Les provisions de ménage

Le DDNE lance régulièrement des campagnes publicitaires aux fins d'inviter la population à constituer des provisions de ménage. Il s'agit de simples exhortations, tant il est évident qu'aucune forme de contrainte, avec les contrôles et les sanctions qu'elle suppose, ne saurait entrer en considération.

Le rôle de ces provisions (on ne le sait peut-être pas assez) est avant tout le suivant: en cas de rationnement, tous les magasins seraient fermés durant une certaine période, pour éviter les runs et les accaparements, et cela jusqu'à ce que le système de rationnement soit apte à fonctionner. Cette période couvrirait au minimum une à deux semaines durant lesquelles les ménages privés ne pourraient s'approvisionner qu'au moyen de leurs réserves.

b² Stocks d'exploitation

La réglementation des marchandises étant aussi applicable aux entreprises, celles-ci doivent elles aussi prendre les mesures de précaution nécessaires. S'agissant de denrées alimentaires, les entreprises peuvent être tenues de constituer des réserves minimales. Il en va notamment ainsi des boulangeries, des hôpitaux et d'autres ménages collectifs.

Je signalerai enfin, pour mémoire, la constitution de réserves de céréales panifiables, qui se fonde sur la loi relative à l'approvisionnement du pays en blé. Les meuniers de commerce passent avec l'Administration fédérale des blés des contrats de stockage analogues à ceux dont je viens de vous entretenir.

2.1.2 Maintien (ou extension) de capacités de production

a) La production agricole

Aujourd'hui, la production agricole indigène couvre 45 - 50 % des besoins nets en calories de la population en temps de paix. Il est certain que si, pour une raison ou pour une autre, les importations devaient être interrompues, en tout ou en partie, durant une période assez longue, il règnerait dans notre pays une situation de pénurie. Il s'agit dès lors de mettre notre agriculture en état de combler ce genre de lacunes, c'est-à-dire d'accroître sa production.

Vous n'ignorez pas que, durant la dernière guerre mondiale, des mesures de ce genre ont été prises avec succès sous le nom de "Plan Wahlen". En quelques mots, il s'agissait d'étendre la production agricole et d'en modifier la structure, c'est-à-dire de développer la production végétale aux dépens de la production animale. En effet, par unité de surface, on produit beaucoup plus de calories directement assimilables par l'homme

(céréales panifiables, pommes de terre, etc...) que lorsque des fourrages sont transformés dans l'estomac des animaux.

Cette conception demeure valable dans l'ensemble, bien qu'il faille tenir compte de l'évolution intervenue depuis lors: croissance de la population, diminution des surfaces agricoles d'une part, mais augmentation des rendements d'autre part.

Les services de l'économie de guerre ont préparé un nouveau plan tenant compte de ces facteurs et l'adaptent constamment à la situation. Il s'agit, en tenant compte de l'évolution de la production indigène selon les étapes de l'extension des cultures, ainsi que de l'état des stocks, de parvenir, en autarcie complète, à une ration journalière individuelle de 2.500 calories environ. A titre de comparaison, la consommation actuelle est de 3.200 calories environ par jour.

Il faut bien sûr être conscient que cet objectif ne peut être atteint qu'après quelques années (4 ans environ) d'économie de guerre. Dans l'intervalle, il s'agira de recourir aux stocks existants, d'épuiser les possibilités d'importation et de restreindre la consommation. Il est nécessaire également de constituer à titre préventif des réserves suffisantes de moyens de production (carburants, engrais etc.) par la création et l'entretien de stocks obligatoires.

b) La production industrielle

Il n'existe pas à l'heure actuelle de bases légales permettant d'assurer la production industrielle. On peut s'en étonner. Il faut toutefois constater que, dans ce domaine, les problèmes sont extrêmement nombreux et complexes et qu'ils touchent parfois même aux fondements mêmes de l'ordre juridique, économique

et social de notre Etat. Ils devront néanmoins être réexaminés dans le cadre de la nouvelle législation.

2.1.3 La décentralisation des réserves

Notre pays dispose, par rapport à d'autres Etats, de réserves considérables, en particulier dans le secteur alimentaire. Les détenteurs de ces réserves, à savoir les importateurs et grossistes, ont cependant tendance à les entreposer en vertu de critères purement commerciaux, c'est-à-dire de manière à pouvoir en disposer et assurer les livraisons de la manière la plus rationnelle possible. Cette manière de procéder, parfaitement compréhensible en soi, entraîne qu'une grande partie des réserves sont concentrées dans de grands dépôts, ce qui est peu compatible avec les nécessités stratégiques. Il faut dès lors veiller qu'en cas de menace, les marchandises puissent être décentralisées, c'est-à-dire amenées en temps utile à proximité des régions de consommation.

Un examen approfondi de ce problème a révélé que le meilleur moyen de le résoudre consiste à confier aux entreprises du commerce de détail, c'est-à-dire à l'économie privée, la tâche de mener à bien la décentralisation. Cette conception est l'aboutissement d'un raisonnement logique: ceux qui, en période normale, assurent ce genre de transports sont le mieux en mesure d'y pourvoir en tout temps car ils en connaissent mieux que personne les nécessités spécifiques. Il faut cependant se souvenir que la décentralisation aura lieu en période troublée (à savoir, vraisemblablement, peu avant la mobilisation générale). Dans ce contexte, les autorités seront appelées à jouer un rôle important en accordant leur appui aux entreprises. A cet égard, il s'agira en premier lieu de faciliter les communications, de mettre à disposition la main-d'oeuvre et les moyens de transports supplémentaires qui pourraient se révéler

nécessaires ainsi que d'octroyer des garanties financières.

Ainsi, contrairement à certaines idées propagées antérieurement, il n'incombe pas aux cantons et aux communes d'assurer eux-mêmes la décentralisation. Il n'en reste pas moins qu'ils peuvent la faciliter en accordant leur aide à ceux qui en sont chargés.

De même, il faut souligner que la décentralisation vise en premier lieu à assurer la répartition des marchandises entre les diverses régions et non à vider les entrepôts situés près des frontières. Les études réalisées à cet égard montrent d'ailleurs qu'il est possible d'assurer l'approvisionnement sans recourir nécessairement aux marchandises entreposées dans ces dépôts.

2.1.4 La préparation des transports

La préparation des transports revêt une importance déterminante non seulement pour la décentralisation des réserves, mais aussi et surtout pour le maintien de possibilités d'importation. Voici un aperçu des mesures prises à cet égard:

- Navigation rhénane: le Rhin constitue notre principale voie d'accès à la mer. Nous disposons d'environ 120 chalands naviguant sous pavillon suisse. Ceux-ci ne nous seraient cependant guère utiles en cas de crise si nous n'avions pas simultanément l'assurance de pouvoir utiliser les eaux du Rhin. C'est pourquoi une convention réglant ces problèmes a été conclue avec la République fédérale allemande. Une convention semblable avec les Pays-Bas est en voie d'élaboration.

- Navigation maritime: Le Conseil fédéral encourage, par des opérations de financement et de cautionnement, l'acquisition et l'exploitation de navires de haute mer naviguant sous pavillon suisse. Aujourd'hui la "flotte helvétique" compte environ 30 unités.

- Transports ferroviaires: L'économie de guerre dispose de locomotives Diesel indépendantes du courant électrique et pouvant de ce fait être engagées également à l'étranger. Leur nombre actuel est malheureusement insuffisant.

- Transports aériens: Les préparatifs entrepris jusqu'à ce jour visent surtout à assurer, en temps utile, l'évacuation de la flotte aérienne suisse. Cela pose toute une série de problèmes complexes: il faut tout d'abord trouver un lieu d'évacuation adéquat à l'étranger (probablement hors d'Europe); de plus, il faut que l'Etat en question accepte d'accueillir nos avions et renonce à les réquisitionner pour ses propres besoins. Il faudra également résoudre la question de savoir à quel usage les appareils pourraient être affectés à leur lieu d'évacuation.

2.1.5 Le système de réglementation des marchandises

Au vu de notre dépendance à l'égard de l'étranger et des structures de notre économie, il est évident qu'en cas de crise grave ou de guerre, les marchandises indispensables ne seront plus disponibles "à discrétion". Il s'agira donc pour l'Etat de prendre des mesures aux fins de limiter la consommation et de répartir les biens disponibles avec un maximum d'équité. Tel est l'objet de ce que l'on appelle, en français bien fédéral, la "réglementation des marchandises" (Bewirtschaftung). On voit d'emblée ce que ce terme désigne: contingentement, rationnement, livraison obligatoire, etc...

Pour que, le cas échéant, de telles mesures puissent être appliquées avec efficacité et dans les délais les plus brefs, elles doivent être préparées avec soin en temps normal déjà et adaptées constamment à l'évolution de la nature des produits et des habitudes de consommation. Voici quelques exemples:

Dans le secteur des carburants et combustibles, les expériences faites lors de la crise du pétrole de 1973 nous ont incités à élaborer un nouveau système de réglementation. Dans une première phase, on instituerait un contingentement simple (non contrôlé), puis on passerait s'il le fallait au contingentement contrôlé pour aboutir seulement en dernière extrémité à un véritable rationnement. Ce système doit nous permettre d'utiliser dans chaque situation un moyen d'action adapté aux circonstances. Des mesures auxiliaires analogues à celles de 1973 seraient également prévues (limitation de vitesse, interdiction de circuler le dimanche etc...). L'élaboration de ce système a été passablement ardue car tout est conçu pour le temps de paix où l'économie en général doit continuer à fonctionner autant que possible à plein rendement. Un rationnement de guerre pose moins de problèmes à cet égard; en effet, il est alors possible d'immobiliser purement et simplement certaines catégories de véhicules. Le nouveau système a fait et fera l'objet d'exercices pratiques avec les cantons qui seront appelés le cas échéant à coopérer à l'exécution.

Pour les denrées alimentaires, le système actuel est encore, à quelques adaptations près, celui des coupons qui a fait ses preuves durant la dernière guerre mondiale. Nous avons étudié à fond la possibilité de le remplacer par un instrument plus moderne impliquant le recours à l'ordinateur. Nous y avons renoncé pour l'instant au vu des difficultés et des frais considérables qui en découleraient. Cet abandon n'est toutefois pas définitif. Pour l'instant, le système "traditionnel" est prêt à fonctionner, les titres de rationnement sont déjà déposés auprès des cantons et, partiellement, dans les communes. Ici aussi, des exercices pratiques sont prévus.

Dans le domaine des textiles et de la chaussure, il est devenu indispensable de renoncer au système des coupons: à l'époque, on pouvait se contenter de distribuer des coupons de laine et de coton. Aujourd'hui, avec l'apparition des diverses fibres synthétiques et les nombreuses combinaisons qu'elles permettent, il n'est plus possible de se fonder sur les marchandises. C'est pourquoi, en collaboration étroite avec les spécialistes de la branche, nous avons élaboré un nouveau système qui consiste à distribuer non pas des coupons donnant droit à une certaine quantité d'une marchandise déterminée, mais des titres de rationnement établis en francs et permettant d'acquérir n'importe quels textiles jusqu'à concurrence du montant indiqué.

Ces quelques considérations vous démontrent que, dans la défense économique comme ailleurs, rien n'est jamais acquis définitivement et qu'il faut savoir s'adapter sans cesse aux circonstances. C'est ce que nous tentons de faire.

J'ai maintenant achevé ma présentation des mesures de préparation de la défense nationale économique. Permettez-moi de vous parler encore brièvement de

2.1.6 L'économie de guerre

La loi du 30 septembre 1955 permet de prendre, en temps de paix, les mesures que je viens de décrire. Lorsqu'elles sont insuffisantes ou si une nouvelle guerre éclate, toutes les mesures à prendre doivent être fondées sur des pouvoirs extraordinaires.

Dans cette hypothèse, l'économie de guerre entre en vigueur sur arrêté spécial du Conseil fédéral. Par "économie de guerre",

on entend ici une série d'actes législatifs portant principalement sur:

- l'encouragement des importations
- la limitation et le contrôle des exportations
- l'encouragement de la production indigène (ce qui n'est pas possible sur la base de la législation normale en vigueur)
- l'orientation de la production
- les restrictions de la consommation
- le contrôle des prix
- l'affectation de la main-d'oeuvre disponible (service obligatoire de travail)
- l'affectation des moyens de transport
- l'institution de juridictions spéciales.

Ces actes législatifs existent déjà. Ils ont été approuvés "à titre de précaution" par le Conseil fédéral et distribués aux organes cantonaux d'économie de guerre. Ils entrent en vigueur en même temps que l'arrêté spécial du Conseil fédéral. Il est évident que de tels textes légaux ne peuvent être préparés une fois pour toutes. Au contraire, les dispositions qu'ils prévoient doivent être constamment réexaminées et, en cas de nécessité, adaptées à l'évolution économique, technique et sociale.

2.2 L'organisation

L'organisation chargée de préparer la défense nationale économique et, le cas échéant, d'appliquer les mesures d'économie

de guerre est extrêmement complexe et diversifiée. Je me bornerai donc à en esquisser les contours.

2.2.1 Le Délégué à la défense nationale économique

Le Délégué dirige et coordonne la préparation en temps de paix (réserves obligatoires, législation, information). Il dispose d'un petit nombre de collaborateurs à plein temps qui ont le statut de fonctionnaires. En temps de crise ou de guerre, le Délégué quitte ses fonctions et c'est le chef du Département fédéral de l'économie publique qui devient, en quelque sorte, "ministre de l'économie de guerre".

2.2.2 Les offices de guerre

Les offices de guerre sont les suivants:

- L'office de guerre de l'alimentation
- L'office de guerre pour l'industrie et le travail
- La division du Commerce
- L'office fédéral du contrôle des prix
- L'office de guerre des transports
- L'office de guerre des assurances sociales
- L'office de guerre des assurances

et, en plus, les tribunaux spéciaux de l'économie de guerre.

Les principaux offices de guerre (OGA, OGIT, OGT), pour autant qu'ils ne soient pas pratiquement identiques avec des offices fédéraux du temps de paix, entretiennent auprès du Délégué des secrétariats permanents formés de deux ou trois fonctionnaires qui collaborent activement aux mesures préparatoires. Pour le reste, ces offices sont conçus selon le système de milice, à l'image de notre armée. Il existe toutefois une différence fon-

damentale: alors que tout Suisse est tenu au service militaire, la collaboration à l'économie de guerre n'est pas obligatoire. Elle repose sur une base purement volontaire.

Dans tous les secteurs de l'économie privée et de l'administration, des personnalités qualifiées mettent ainsi leurs capacités au service de l'économie de guerre. En dépit des très lourdes charges professionnelles qu'elles assument, elles collaborent en temps de paix déjà à la préparation des mesures. Grâce à elles, grâce à leurs connaissances approfondies de leur secteur, ces mesures pourraient le cas échéant être mises en oeuvre rapidement et sans problèmes majeurs. En effet, en cas de conflit, ces mêmes personnalités, dispensées du service actif dans l'armée, entreraient en fonctions dans le cadre des offices de guerre auxquels elles sont d'ores et déjà affectées.

Ce système crée en quelque sorte un trait d'union permanent entre l'administration et l'économie. C'est là son grand avantage, tant il est évident que l'efficacité des mesures d'économie de guerre est liée à une collaboration étroite entre ces deux secteurs. Je crois dès lors pouvoir affirmer que le système de milice doit être maintenu et qu'il serait peu judicieux de vouloir le remplacer par un appareil constitué uniquement de fonctionnaires.

2.2.3 Les cantons

Les cantons sont tenus de mettre sur pied et d'entretenir une organisation d'économie de guerre. Celle-ci est en général dirigée par un Conseiller d'Etat. L'organisation dans les cantons correspond dans une large mesure à celle qui existe au niveau fédéral (centrale de l'économie de guerre + divers offices cantonaux). Ces organes sont responsables de l'exécution des mesures d'économie de guerre dans les limites du territoire can-

tonal. De plus, dans l'hypothèse où les autorités fédérales ne pourraient plus accomplir leurs tâches du fait d'actes de guerre, les cantons reçoivent pouvoir et mandat de prendre de leur propre initiative les mesures d'économie de guerre nécessaires. Des exercices réguliers avec les cantons permettent de mettre l'ensemble du système à l'épreuve et, bien souvent, d'en déceler les lacunes et d'y porter remède.

3. Pourquoi et comment améliorer le système?

3.1 Pourquoi?

Je crois le moment venu de tenter de dégager les points forts du système, mais aussi ses faiblesses:

Ce que l'on peut affirmer, c'est que les institutions actuelles ont fait leur preuve, et même de façon très concrète puisqu'elles sont directement inspirées de la conception et des solutions pratiques adoptées durant la guerre de 1939-1945. A cette époque, l'économie de guerre a fonctionné de façon remarquable, rendant à notre peuple la vie très supportable en dépit d'un encerclement militaire et d'un blocus économique incontestablement rigoureux. Il serait dès lors erroné de vouloir tout remettre en question et instituer à tout prix une réglementation fondamentalement nouvelle. Sachons conserver une organisation qui a fait ses preuves et des institutions aussi remarquables que, par exemple, les réserves obligatoires que nous envient de nombreux pays.

Il faut toutefois éviter aussi de se cantonner dans un optimisme béat ou un conformisme stérile. L'a-t-on toujours fait? Je ne saurais l'affirmer: en période de haute conjoncture, lorsque tout paraît facile, ceux qui prônent des mesures de précaution

ne sont guère écoutés. C'est l'éternelle histoire de la cigale et de la fourmi. Même en Suisse, il semble bien que l'attention se soit quelque peu relâchée.... jusqu'au choc assez brutal que les pays producteurs de pétrole nous ont administré en 1973. Les mesures prises par ces Etats n'étaient en aucune façon dirigées directement contre notre pays mais nous en avons tout de même subi les conséquences. Nous aurions d'ailleurs pu être touchés plus durement encore. De même, à fin juillet 1974, la Communauté européenne, d'où provient plus de 90 % du sucre importé en Suisse, annonça officiellement que sa production ne couvrirait vraisemblablement pas ses propres besoins en 1974 et nous informa qu'il ne fallait plus compter recevoir de livraisons jusqu'à nouvel avis. Cela donna lieu, dans notre pays, à des achats massifs de sucre; il en résulta une diminution considérable des réserves libres. Des difficultés analogues se manifestèrent en 1973 en matière d'importations de riz italien.

Ces diverses perturbations furent passagères et purent être surmontées sans qu'il eût été nécessaire de recourir à des mesures particulièrement rigoureuses. Elles ont cependant montré que les dispositions en vigueur, conçues uniquement en vue de temps de guerre, doivent être aménagées de manière que notre approvisionnement puisse également être assuré lorsque les importations sont entravées en raison de conflits de tous genres ou lorsque les perturbations sont dues à des situations ou à des décisions sur lesquelles nous ne pouvons exercer aucune influence. En effet, que va-t-il se passer

- si les récoltes de certaines denrées alimentaires importantes sont mauvaises et si les prix connaissent une hausse brutale?
- ou si la spéculation fait rage sur le marché des matières premières?

- ou si nous devons subir les conséquences de mesures économiques dirigées contre des pays tiers?

- ou si un cartel de pays producteurs entend nous imposer des conditions inacceptables?

Ce sont là quelques-unes des questions qui, en l'état actuel de la législation, demeurent sans réponse, ou du moins sans réponse satisfaisante. En effet, à quoi bon disposer de réserves obligatoires si l'on ne peut y recourir que dans le cadre d'une économie de guerre? Un rationnement ne doit-il pouvoir être instauré qu'en cas de danger de guerre imminent?

Je sais bien que lorsque la pénurie sévit, les scrupules juridiques passent au second plan et que les mesures nécessaires sont prises malgré tout. Toutefois, dans un Etat fondé sur le droit, il faut, plutôt que d'éluder les dispositions en vigueur, se doter démocratiquement des moyens de faire face à de nouvelles situations et, s'il le faut, adapter la constitution. C'est précisément ce que nous nous proposons de faire.

3.2 Comment?

Ainsi que je l'ai laissé entendre, les adaptations dont je viens d'évoquer l'incontestable nécessité ne pourront, selon toute vraisemblance, être menées à bien qu'au moyen d'une modification constitutionnelle et par la création d'une nouvelle loi.

Depuis plusieurs années, des études ont été entreprises dans ce sens. Une commission d'experts réunissant les milieux intéressés de l'économie privée et de l'administration a été constituée. En 1974, elle fut saisie d'un premier projet qui se limitait à "rafraîchir" la loi de 1955. Marquée encore par le souvenir de la crise du pétrole, elle se rendit compte que

ce projet était insuffisant car d'une part, il était douteux que les innovations proposées eussent un fondement constitutionnel suffisant et, d'autre part, ces innovations, bien que judicieuses en soi, ne tenaient pas assez compte de l'éventualité de crises survenant indépendamment de tout danger de guerre.

La commission chargea dès lors Monsieur Rudolf Probst, professeur à l'Université de Berne, de reprendre le problème à la base et de lui proposer des solutions. En mai 1975, ce dernier remit au Délégué un mémoire extrêmement fouillé ainsi qu'un projet de loi rédigé de toutes pièces. Ces documents ont été étudiés et remaniés par un groupe de travail formé de juristes de l'administration fédérale et placé sous la présidence du prof. Probst. La commission fut alors saisie d'un projet de modification de la constitution visant à donner une nouvelle teneur à l'article 31bis, 3^e alinéa, lettre e, ainsi que d'un projet de loi sur l'approvisionnement du pays en matière économique. Elle donna son approbation à ces deux textes. Par un message du 6 septembre 1978, le projet de modification constitutionnelle a été soumis aux Chambres fédérales. Vous comprendrez que je ne puis entrer dans les détails de la nouvelle conception. Je vais cependant vous en donner un aperçu:

- la nouvelle disposition constitutionnelle ne se limite plus à prévoir "des mesures de précaution en vue de temps de guerre", mais permet "de prendre des mesures de précaution en matière de défense nationale économique et, pour assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables et les prestations de services d'importance vitale lors de graves pénuries auxquelles l'économie n'est pas à même de remédier par ses propres moyens".
- sur cette base, il incombera à la Confédération de légiférer

a) pour aider l'économie privée à assurer elle-même, de sa propre initiative, l'approvisionnement du pays. Dans cette hypothèse, des mesures dérogeant à la liberté du commerce et de l'industrie ne doivent être prises qu'en tout dernier ressort. L'Etat encourage l'économie privée (mais en principe, pas d'encouragement financier). En cas de crise grave survenant en l'absence de toute menace militaire ou économique (mauvaises récoltes, grèves dans les pays producteurs, etc...) l'Etat peut alors intervenir directement dans l'économie, par exemple en contingentant ou en rationnant certains produits. De plus, il peut prescrire, à titre de précaution, la constitution de réserves de marchandises. Celles-ci seraient constituées et entretenues selon les mêmes principes que les stocks obligatoires, mais ne seraient pas réservées exclusivement pour l'économie de guerre.

b) Pour préparer la défense nationale économique

Ici, les mesures existantes, que je vous ai décrites pourront être conservées pour une large part. Elles ont fait leur preuve. Il faudra cependant les aménager de telle manière qu'elles puissent être mises en vigueur rapidement et, surtout, non pas seulement en cas de danger de guerre imminent, mais aussi dans l'hypothèse où certains Etats prendraient des mesures d'ordre économique (blocus, chantage etc...) dont nous serions amenés à ressentir directement ou indirectement les effets. Cette dernière menace doit être prise très au sérieux. Elle est, selon moi, la plus vraisemblable dans les temps que nous vivons.

Il est évident que ces mesures impliquent une intervention de l'Etat dans la vie économique. Je tiens cependant à souligner que, conformément à notre système libéral, il appartient en premier lieu au secteur privé d'assurer l'approvisionnement du pays avec les moyens dont il dispose. L'Etat ne doit donc intervenir qu'avec retenue aussi longtemps que les lois du marché jouent et se limitera, dans ce contexte, à favoriser et à soutenir l'activité de l'économie privée. Son intervention doit demeurer essentiellement subsidaire. Les expériences dont j'ai parlé (pétrole, riz, sucre) démontrent cependant que l'économie privée n'est pas toujours en mesure d'assurer à elle seule l'approvisionnement du pays. Dans ce cas, l'intérêt général est en jeu et cela peut justifier l'intervention de l'Etat qui devra cependant, à l'avenir comme aujourd'hui, respecter les principes fondamentaux de l'opportunité, de la proportionnalité et de la subsidiarité. Il devra aussi s'abstenir de prendre des mesures de politique conjoncturelle ou structurelle en tirant prétexte des impératifs de l'approvisionnement du pays.

Les autorités sont pleinement conscientes de ces nécessités. Le Conseil fédéral a d'ailleurs déclaré avec netteté, dans son rapport du 27 juin 1973 sur la politique de sécurité:

"Il n'est pas question de maintenir en permanence un degré de préparation très élevé contre toutes les formes de menaces possibles. Le problème essentiel consiste plutôt à atteindre à temps et à maintenir un degré de préparation qui soit adapté aux dangers du moment. Ce

degré doit être proportionné à la menace qui se manifeste, il doit pouvoir être élevé ou abaissé en temps utile, selon les circonstances".

Je vous remercie de votre attention.

18.12.1978
Pa/Is