

Nouvelle disposition constitutionnelle sur l'approvisionnement du pays

Discours de Monsieur Niederhauser, Délégué à la défense nationale économique, tenu à l'occasion de la conférence de presse du 2 décembre 1977

Lorsque l'on évoque l'économie de guerre, le rationnement, la réglementation des marchandises, on pense le plus souvent à la dernière guerre mondiale; ces mesures permirent à notre pays, qui ne participait pas directement à ce conflit de survivre sans avoir subi trop de dommages bien que les voies d'accès dont dépendait notre approvisionnement aient été parfois presque entièrement bloquées. L'évolution économique rapide et inattendue qui marqua les années d'après-guerre relégua au second plan les efforts entrepris en vue de conserver la possibilité de prendre des mesures de précaution. Je ne veux pas dire que rien n'a été fait, mais les efforts entrepris dans ce sens ne furent guère remarqués par le profane et l'intérêt du public se tourna vers d'autres problèmes.

Survint alors la crise du pétrole de 1973-1974 qui mit en évidence toute l'importance que revêt la question de notre approvisionnement en période critique. Les mesures qui furent alors prises par le Conseil fédéral furent fondées sur la loi concernant la préparation de la défense nationale économique et rencontrèrent l'approbation unanime du Parlement et de la population. Ces perturbations, qui furent heureusement de courte durée, étaient dues à des conflits politiques se déroulant à l'étranger. On ne saurait dire que la Suisse ait été menacée. Pourtant, si la crise de l'énergie s'était prolongée, elle aurait pu entraîner de graves conséquences même pour notre pays.

Nous avons également été amenés à constater que notre approvisionnement - qui, on le sait, dépend largement de l'étranger - peut-être menacé par des pénuries de matières premières et de denrées alimentaires, par des mauvaises récoltes ou des difficultés de transport dues à des grèves ou à des catastrophes naturelles survenant à l'étranger. Au cours des années 1974 et

1975, de nombreuses interventions parlementaires invitèrent le Conseil fédéral à adapter la législation pour tenir compte des expériences faites à cette occasion. Ces interventions sont les suivantes: Interpellation Baumberger du 29 janvier 1974, Postulat Künzi du 11 mars 1974, Postulat Cavelty du 16 septembre 1974, Interpellation Fischer du 4 juin 1975.

On crut tout d'abord pouvoir se contenter de réviser la loi de 1955. Il se révéla cependant très vite que cela serait insuffisant; en effet, on dut constater que la base constitutionnelle était trop étroite pour permettre une extension de la législation régissant l'approvisionnement du pays. Le Prof. Probst fut alors chargé d'examiner le problème. Ces travaux aboutirent, en 1975 déjà, à la formulation d'un premier projet donnant une nouvelle teneur à l'article 31bis 3^e al. lettre e de la constitution. Ce projet fut tout d'abord discuté au sein d'un groupe de travail réunissant des représentants de tous les départements fédéraux intéressés. Il fut ensuite soumis à une commission d'experts formée de représentants des cantons, des organisations intéressées et des partenaires sociaux qui consacra plusieurs séances à l'examen du projet.

La révision des dispositions en matière d'approvisionnement doit aboutir à une réglementation conforme aux options fondamentales de notre constitution. En d'autres termes, il est indispensable de sauvegarder le principe de l'économie de marché fondée sur la libre concurrence. De plus, la nouvelle disposition constitutionnelle ne devra pas franchir les limites fixées à l'article 31bis 3^e alinéa aux termes duquel on ne peut déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie que lorsque l'intérêt général le justifie. La nouvelle réglementation vise à conserver les mesures de défense nationale économique en vigueur tout en les adaptant aux formes actuelles de menaces; en outre elle doit permettre de prendre des mesures propres à assurer l'approvisionnement du pays en cas de perturbations graves des marchés. Ces dernières mesures n'entrent

cependant en considération que si l'économie ne parvient plus à s'acquitter de cette tâche par ses propres moyens. Il s'agit donc là d'une réglementation essentiellement subsidiaire qui ne saurait de toute manière servir de fondement à des mesures de politique conjoncturelle ou structurelle.

La Confédération reçoit la compétence d'édicter par la voie législative ordinaire:

- des mesures de défense nationale économique, aussi bien pour le cas de menace exercée par une puissance étrangère que pour le cas de guerre
- des mesures contre les perturbations des marchés
- des mesures de défense nationale économique ne relevant pas de l'approvisionnement, visant en particulier à protéger les avoirs suisses.

Grâce à la nouvelle formulation de l'article constitutionnel et au projet de loi sur l'approvisionnement du pays, de grandes difficultés d'interprétation ont pu être aplanies. L'exemple de la crise du pétrole montre à quel point il peut être ardu d'opérer une distinction entre la menace exercée par une puissance étrangère et les événements liés à la politique économique. Les pays du Proche-Orient et, dans une certaine mesure, quelques Etats européens, ont pu voir dans cette crise un conflit résultant d'une politique de puissance alors que pour la Suisse, qui a dû supporter les conséquences de ce conflit, il s'est agi, à proprement parler, d'un phénomène de politique économique.

Pour compléter la réglementation actuelle qui prévoit en particulier la constitution de stocks obligatoires pour certaines marchandises, les réserves individuelles accumulées par la population, des mesures propres à assurer la prestation de services, etc., les nouvelles dispositions envisagent par exemple la création de réserves dites "compensatoires" qui pourraient être utilisées pour remédier à des perturbations de notre approvisionnement survenant sans qu'aucune menace ne soit exercée par une puissance

étrangère. Ces réserves devraient être constituées à titre de précaution et être disponibles en permanence. On ne saurait attendre, pour les accumuler, qu'une situation de pénurie se présente. Une telle solution serait inopportune, onéreuse et peut-être impossible parce qu'elle interviendrait trop tard. Parmi les autres mesures prévues, celles qui impliquent une dérogation au principe de la liberté du commerce et de l'industrie ont toutes - il faut le souligner - un caractère purement subsidiaire; de plus, elles doivent se limiter au strict minimum aussi bien quant à leur portée matérielle que quant à leur durée.

Quelques mots encore au sujet des conséquences financières et des effets sur l'état du personnel. Les conséquences financières dépendront essentiellement des dispositions de la nouvelle loi. On peut cependant affirmer que, pour la Confédération, les engagements financiers directs qui en découleront devraient demeurer modestes. En période normale, les dépenses demeureront sensiblement égales à ce qu'elles sont aujourd'hui. En revanche, le champ d'intervention de la Confédération deviendra plus étendu et il pourrait en résulter, le cas échéant, une augmentation des dépenses qui, pour des raisons bien compréhensibles, est impossible à estimer aujourd'hui.

Quant aux effets sur l'état du personnel, ils devraient eux aussi demeurer modestes. On tentera autant que possible de ne pas accroître les effectifs. Pour y parvenir, il faudra maintenir le système de milices, institution unique en son genre qui a largement fait ses preuves. Aussi longtemps que l'économie privée saura mettre à disposition des personnes de valeur, on pourra même s'acquitter de tâches supplémentaires.

En résumé, on peut affirmer que si le nouvel article constitutionnel entraîne une extension des compétences de la Confédération, il n'en demeure pas moins conforme aux principes de l'économie de marché et de la libre concurrence et constitue précisément, en définitive, un moyen d'action essentiel à la sauvegarde de ces principes.