

# INFO AEP



L'approvisionnement  
économique de la Suisse :  
**un aperçu historique  
de 1848 à nos jours**



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie DFE  
Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays OFAE

## Editorial

*On ne peut comprendre une institution et préparer le terrain assurant son avenir sans connaître sa propre histoire.*

*La politique suisse en matière d'approvisionnement économique n'a pas été conçue par des bureaucrates, pas plus qu'elle n'est un produit de la deuxième guerre mondiale, un mythe qui a la vie dure. A cette époque, elle avait certes été perfectionnée à l'envi, mais ses origines remontent à la création de l'Etat fédéral suisse. Actuellement l'Approvisionnement économique du pays (AEP) connaît à nouveau un tournant, vu que la loi le concernant est en pleine révision. Le présent ouvrage vient donc à point : s'il ne constitue pas une histoire institutionnelle de l'AEP, il ne se borne pas non plus à lister des faits historiques. Il vise plutôt à raconter comment ont évolué les idées inspirant la politique d'approvisionnement en Suisse, parallèlement à celle de l'Etat fédéral.*

*Ce numéro spécial retrace les grandes lignes de la politique suisse en matière d'approvisionnement qui connaît trois tournants : d'abord durant la guerre franco-allemande, mais surtout – bizarrement décalé – au beau milieu de la première guerre mondiale, puis après la guerre froide. Le pendule de l'histoire part de l'ultralibéralisme pour lentement se déplacer vers un interventionnisme économique à large échelle. Ces dernières années, le pendule est reparti vers le néolibéralisme qui attribue au secteur privé la responsabilité primaire de l'approvisionnement et n'autorise l'Etat à intervenir que si les marchés ont failli. Cette politique va donc suivre, à l'avenir, une voie médiane pragmatique. Ce cheminement confirme que l'histoire ne se répète pas mais qu'elle est plutôt soumise à des processus évolutifs, construisant sur le passé.*

*Michael Eichmann*

*chef de l'état-major à l'OFAE*

## Sommaire

Politique libérale d'approvisionnement : un tournant	3
La guerre, une menace pour l'approvisionnement	4
Approvisionnement et marché mondial, incompatibles ?	5
Dans la perspective d'une guerre européenne	6
Interventionnisme étatique à contre cœur	7
L'entre-deux-guerres : du libéralisme à l'interventionnisme	10
Un Etat fort durant la seconde guerre mondiale	12
La défense économique perdue dans l'après-guerre	15
Approvisionnement économique du pays et néolibéralisme	16

# L'approvisionnement économique de la Suisse : un aperçu historique de 1848 à nos jours

## Politique libérale d'approvisionnement : un tournant

L'Etat fédéral suisse, fondé en 1848, était le fruit d'une conception libérale : sa politique économique privilégiait l'économie privée, le libre échange des marchandises sur le territoire de la Confédération et les droits de douanes peu élevés pour le négoce international. Cette réorientation politico-économique signifiait, historiquement parlant, un grand tournant pour la politique d'approvisionnement suisse. Jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, l'approvisionnement était principalement exposé à un risque : les mauvaises récoltes dues aux intempéries. Selon les libéraux, la politique pratiquée par l'Ancien Régime – qui s'appuyait sur la constitution étatique de réserves, un commerce de céréales contrôlé par l'Etat et les interdictions d'exporter – n'avait remporté aucun succès. Le libre-échange international des céréales s'imposait, à leurs yeux, pour surmonter les crises alimentaires chroniques, dues aux mauvaises récoltes. La politique économique libérale ne prévoyait donc plus que l'Etat se mêle de l'approvisionnement en céréales. La Constitution fédérale prescrivait des droits de douane modérés sur les céréales et

les matières premières industrielles, afin que les négociants puissent accéder sans entraves aux marchés internationaux pour importer à bon prix. Cet ordre économique libéral coïncida avec la construction des réseaux de chemins de fer suisse et européen, ce qui permit de révolutionner l'approvisionnement du pays. On pouvait ainsi transporter, à moindre coût, de grosses quantités de marchandises, sur de grandes distances.

La politique libérale d'approvisionnement constitua un grand progrès, vu l'absence de crises « à l'ancienne ». Lorsqu'en 1866, les moissons suisses furent peu abondantes, on put – grâce au libre-échange et aux liens ferroviaires vers l'Est – importer des céréales bon marché, en provenance d'Autriche-Hongrie. Ainsi, le renchérissement redouté n'eut pas lieu. Le libre-échange et le fret ferroviaire encouragèrent une division internationale du travail. Grâce

**La politique libérale d'approvisionnement constitua un grand progrès, vu l'absence de crises « à l'ancienne ».**

à ses nouveaux débouchés à l'étranger, l'industrie suisse pouvait prospérer et les paysans suisses avaient de nouveaux débouchés pour leur production, vu l'essor des échanges internationaux. Dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup>, nos paysans se spécialisèrent dans l'élevage et la production laitière, vu que la forte concurrence étrangère les contraignait à abandonner les cultures céréalières. Ce sont surtout les fromages, et plus tard le lait condensé, qui s'exportaient bien. La politique libérale entraîna toutefois l'économie suisse dans une dépendance vis-à-vis de l'étranger pour les aliments et les matières premières. Les Suisses en étaient conscients, mais ne jugeaient pas cette évolution négative : l'ouverture de leur économie aux marchés internationaux ne constituait en effet aucun danger pour l'approvisionnement. Certes, la libéralisation des marchés rencontrait diverses résistances au sein de la population. Mais dans les deux premières décennies de l'Etat fédéral suisse, la politique d'approvisionnement s'inscrivait logiquement dans celle du libéralisme ambiant. Cela assurait non seulement un essor économique mais aussi un meilleur ravitaillement. ■



En 1848, le premier Conseil fédéral était entièrement en mains libérales.



## La guerre, une menace pour l’approvisionnement

Pendant la guerre franco-allemande de 1870–1871 toutefois, la politique libérale d’approvisionnement connut un premier revers. Pendant tout le conflit, les traités de libre-échange furent suspendus, les pays belligérants allant parfois jusqu’à interdire les exporta-

Pendant la guerre franco-allemande, la politique libérale d’approvisionnement connut un premier revers.

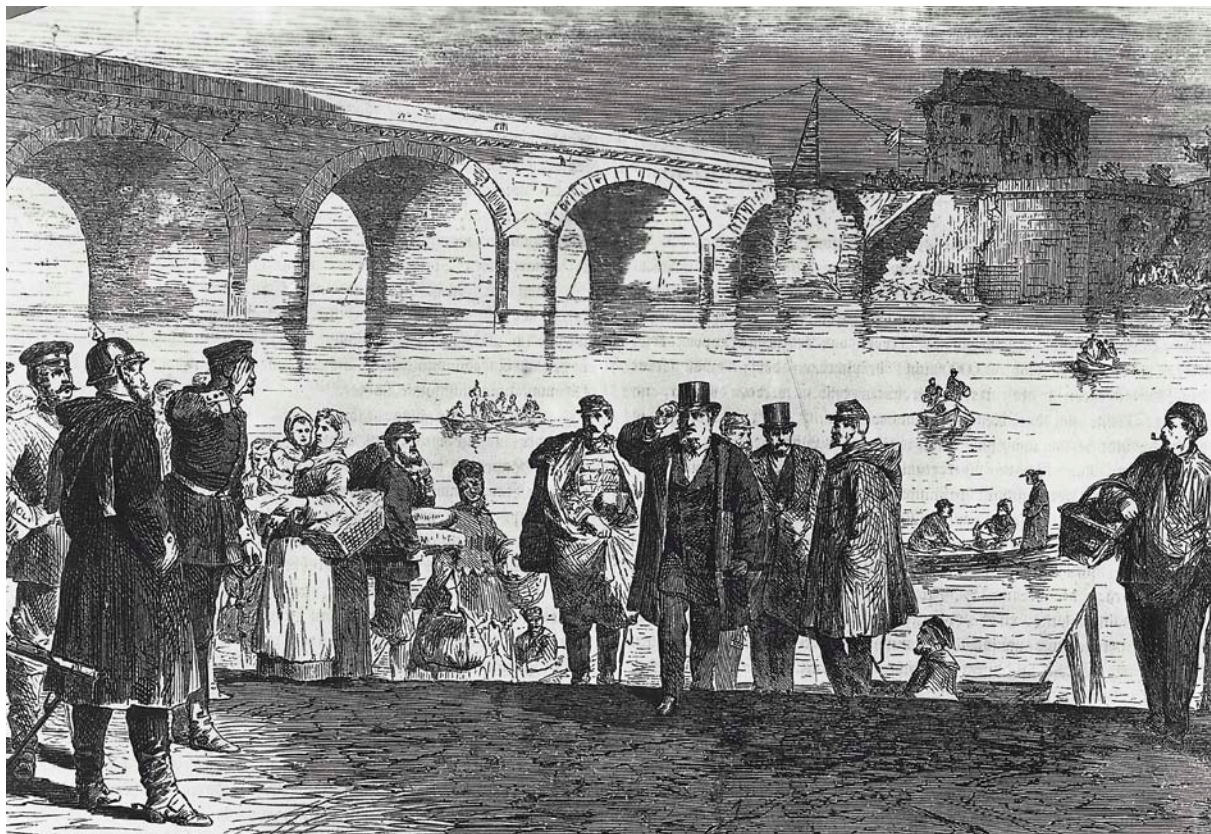
tions alimentaires. Ces blocus touchèrent aussi la Suisse, pays neutre, obligeant nos autorités douanières à contrôler l’utilisation des marchandises importées. De ce fait, durant la guerre, la responsabilité de l’approvisionnement fut transférée pour l’essentiel de l’économie privée à l’Etat. Après le conflit, l’ordre économique libéral fut toutefois entièrement rétabli et avec lui, la politique libérale d’approvisionnement.

Bien que la Suisse n’ait pas vraiment connu de crise d’approvisionnement en 1870–1871, sa situation critique laissa des traces. A partir de 1875, on essaya de transférer vers l’intérieur du pays les réserves des négociants en céréales, en arguant explicitement du risque de guerre. On voulait ainsi garantir que ces réserves, en cas de conflit,

servent bien à approvisionner la population suisse. Vu la liberté illimitée du commerce et de l’industrie, le Conseil fédéral n’avait toutefois pas de base légale pour unifier les tarifs de fret et d’entreposage pratiqués par les compagnies ferroviaires suisses, alors en mains privées. Cela empêchait un stockage de céréales adapté.

Tirant tardivement les leçons des stocks insuffisants durant le conflit franco-allemand, le Département militaire importa, en 1892, des céréales qui devaient profiter aussi à la population en cas de guerre. Pour la première fois, notre Etat fédéral constitua des stocks de céréales. Il faut souligner que cet approvisionnement était géré par les militaires car, depuis le conflit franco-allemand, si l’Etat était chargé de ravitailler la population, c’était dans une optique de défense. Mais, en temps de paix, l’approvisionnement du pays en marchandises resta la prérogative exclusive de l’économie privée. ■

Le ministre des affaires étrangères vient signer la capitulation de Paris en 1871.

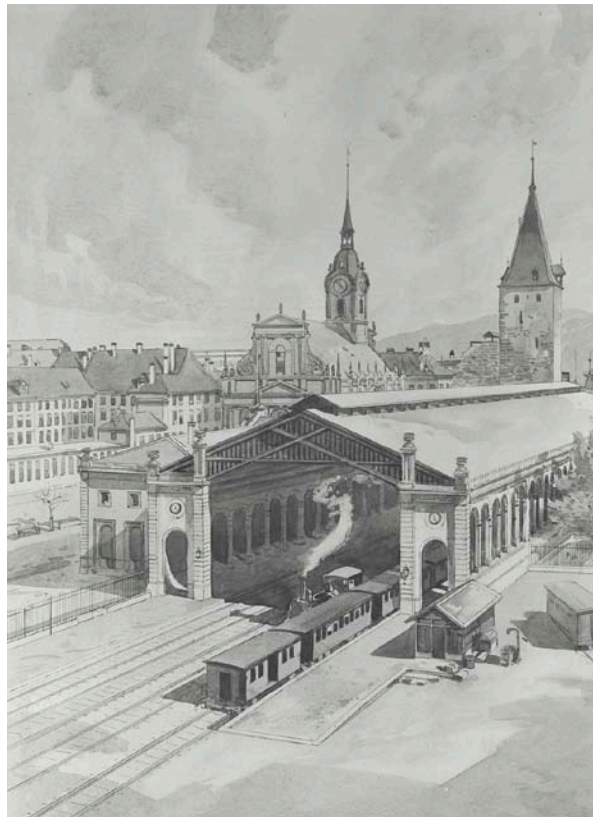


## Approvisionnement et marché mondial, incompatibles ?

Après 1870–1871, la politique libérale d'approvisionnement fut critiquée, sans lien direct avec la guerre. Le jeune mouvement ouvrier souhaitait que l'Etat s'implique plus dans l'économie, en exerçant le monopole du commerce des céréales pour éviter un renchérissement du prix du pain dès que l'offre se raréfiait. Ce monopole d'Etat devait contribuer à résoudre les problèmes sociaux. Cette idée fut fermement rejetée par les milieux bourgeois, toujours partisans d'une politique libérale d'approvisionnement. Il faut relever que, dans cette confrontation, ni les partisans ni les adversaires d'un monopole étatique ne s'inquiétaient alors que la Suisse soit tributaire des importations de céréales.

Il y eut un revirement juste avant le début du XX<sup>e</sup>, lorsque de graves perturbations des marchés internationaux entraînèrent une raréfaction des céréales et du charbon. En 1898, sur le marché céréalier transatlantique, il y eut une tentative retentissante de spéculation lancée par un Américain, Joseph Leiter : elle fit exploser le prix des céréales et fondre les réserves en Suisse. Le prix du charbon grimpa car des grèves et la défense des intérêts nationaux, à cause de la guerre en Afrique du Sud, entraînèrent un embargo sur les exportations de charbon anglais. Simultanément, l'industrie minière allemande favorisait sa clientèle nationale, ce qui réduisit fortement ses exportations.

Vu ces problèmes d'importation, les Suisses réalisèrent que l'ouverture de leur économie aux marchés internationaux exposait l'approvisionnement à de nouveaux dangers. Au début 1900, l'économie opérait déjà dans un contexte mondial, avec une efficacité inégale. Les moyens de transports améliorés – surtout les chemins de fer et la flotte marchande – ainsi que les transactions boursières centralisées permettaient un approvisionnement des marchés plus rapide et moins onéreux. La durée d'acheminement pouvait être calculée exactement et les marchandises arrivaient dans les temps à leur lieu de destination. De ce fait, les négociants ne détenaient plus que des stocks limités, surtout si les prix étaient élevés. Le revers de la médaille (efficacité accrue et réserves réduites), c'était que les structures des marchés mondiaux étaient de plus en plus vulnérables aux événements critiques. Ainsi les transports maritimes renchérisaient régulièrement à cause des guerres coloniales, les bourses aux céréales étaient exposées à de puissants spéculateurs et le marché international du charbon était perturbé par la défense des intérêts nationaux ou entravé par des grèves. Entre temps, l'ouverture de l'économie suisse aux marchés mondiaux était si



Les chemins de fer permettaient d'approvisionner plus vite les marchés : la gare de Berne en 1860.

poussée qu'une réduction de l'offre mondiale représentait un danger direct pour le ravitaillement de notre pays. Force fut de constater, vers 1900, que notre imbrication dans le marché mondial n'était plus compatible avec les exigences d'un approvisionnement garanti. On revendiqua de plus en plus une intervention étatique : la Confédération devait encourager les cultures céréalières en Suisse. On reconnut alors que ce secteur, délaissé jusque là, avait toute son importance pour la politique d'approvisionnement. En outre, il fallait, grâce à des subventions, rendre les voies d'accès de la Suisse par le Sud attirantes pour le négoce privé. Il est intéressant de noter que les premières discussions approfondies sur l'approvisionnement dans l'Etat fédéral ne furent pas déclenchées par le risque d'une guerre mais par une raréfaction de l'offre induite par les marchés. ■

**Au début 1900, l'économie opérait déjà dans un contexte mondial.**



## Dans la perspective d'une guerre européenne

**A** lors qu'à l'aube du XX<sup>e</sup>, le parlement débattait de l'approvisionnement, la situation politique en Europe s'était déjà nettement tendue. Les partisans d'une intervention de l'Etat dans l'économie pour garantir l'approvisionnement avançaient comme arguments les risques de spéculation, l'influence des « syndicats » (voir p. 7) et la défense d'intérêts nationaux sur les marchés ainsi que les risques découlant d'une guerre généralisée en Europe. L'approvisionnement en céréales n'était plus, comme en 1880, une question purement sociale mais nationale. Le fait était qu'après 1900, les sociaux-démocrates n'étaient plus les seuls à exiger un Etat fort en matière d'approvisionnement, des voix

**L'approvisionnement en céréales n'était plus une question sociale mais nationale.**

bourgeoises le réclamaient aussi. Avant la première guerre mondiale, on insistait beaucoup sur un approvisionnement suffisant en céréales et charbon. Vu la forte dépendance de l'économie suisse vis-à-vis de marchés mondiaux pas toujours fiables ou de certains pays importateurs et vu le risque de guerre imminent, les Helvètes ressentaient un malaise, comme l'affirmait un membre du Conseil national.

Il y avait diverses propositions sur la façon dont l'Etat devait garantir l'approvisionnement en céréales et elles anticipèrent certaines évolutions comme le soutien aux cultures céréalières en Suisse et le stockage réalisé par les compagnies privées mais subventionné. Or, vu la liberté illimitée du commerce et de l'industrie, l'Etat n'avait toujours pas les moyens légaux requis pour intervenir. La seule solution réalisable semblait alors de monopoliser le commerce des céréales. En 1909, le Conseil fédéral fit préparer un projet de loi dans ce sens, mais il ne dépassa jamais ce stade.

Plus la situation politique était tendue en Europe, plus l'attention était canalisée, dans les discussions, à la veille du conflit mondial, sur les stocks constitués par le Département militaire. Si les importations étaient stoppées, les réserves des compagnies privées, constituées au début des années 1910, n'auraient pas même permis de nourrir la population suisse sur un mois. Le Conseil fédéral et le haut commandement des armées chargèrent donc le Département militaire d'acheter des stocks de céréales pour deux mois, aux frais de la Confédération. On ne put constituer de plus gros stocks pour des raisons financières mais aussi parce que le commandement militaire avait sous-évalué les risques : pour lui, une guerre ne pouvait plus qu'être de courte durée. Les problèmes d'approvisionnement entraînés finalement par la première guerre mondiale ne touchèrent pas la Suisse de façon inopinée, mais – abstraction faite des achats de céréales par le Département militaire – on peut dire que la Suisse ne s'y était pas vraiment préparée.

Les discussions précédant ce conflit mondial montrent toutefois qu'on prônait déjà l'interventionnisme économique qui marqua la politique d'approvisionnement non seulement dans l'entre-deux-guerres, mais jusqu'à la fin de la guerre froide. L'idée sociétale de 1848, avec son ordre économique libéral, caractérisa la politique du Conseil fédéral alors même que le conflit mondial avait éclaté. Ces discussions étaient toutefois les prémices d'une évolution qui allait fondamentalement réorienter la politique d'approvisionnement. ■



## Interventionnisme étatique à contre cœur

Après la création de l'Etat fédéral, la première guerre mondiale constitua le second tournant dans la politique d'approvisionnement de la Suisse. Contrairement à 1848, le changement ne reposait pas toutefois sur une rupture idéologique et juridique. Il résultait plutôt du cumul de petites étapes par lesquelles on n'abandonna, pendant la guerre, l'ordre économique libéral qu'à contre cœur et par pure nécessité.

### L'idée d'un plan de « mobilisation économique »

Il y a donc rien d'étonnant à ce que le Conseil fédéral fut d'abord passif en matière d'approvisionnement, bien qu'il eût reçu les pleins pouvoirs du Parlement alors que la guerre venait d'éclater. Pour mettre fin aux désordres économiques en découlant, il édicta seulement des prescriptions comme l'interdiction de l'usure et des exportations, confiant par ailleurs aux cantons la responsabilité de fixer des prix maxima. C'est dans cette phase qu'Ernst Laur, secrétaire de l'Union des paysans suisses, esqua un plan de mobilisation économique impliquant une intervention à large échelle. Mais ce plan était en avance sur son temps et ne devint jamais la base officielle d'une politique d'approvisionnement. L'influence de ce plan fut minime car la situation économique se stabilisa et la Suisse put reprendre le négoce régulier avec les Etats belligérants, même si les conditions avaient bien changé.

### Neutralité et guerre économique

Quand le conflit éclata, les puissances érigèrent les unes contre les autres un blocus économique, comme en 1870–1871. Mais les pays neutres furent aussi entraînés dans cette spirale : on pouvait facilement les accuser de servir de base arrière pour commercer avec la partie adverse. Les pays de l'Entente notamment exigèrent donc du Conseil fédéral des garanties pour éviter que les marchandises qu'ils fournissaient à la Suisse ne parviennent, directement ou par voie détournée, aux puissances de l'Axe. Pour sauvegarder l'approvisionnement grâce aux importations, le Conseil fédéral fut contraint d'accepter ces exigences. On en vint à créer divers organismes chargés de contrôler que les produits importés étaient bien utilisés en Suisse. Les céréales et autres aliments furent très vite importés via des entités monopolistiques du Département militaire, sur la base d'accords passés avant la guerre. De son côté, le Département politique coordonnait le « *trafic de compensation* »<sup>1</sup> avec les pays de l'Axe. La gestion des



Distribution d'urgence à Zurich en automne 1917 : chacun reçoit sa ration de pommes de terre.

contingents de marchandises allemands et autrichiens fut, elle, déléguée à des centrales de droit privé, créées à cet effet et regroupant les importateurs. La principale était la centrale suisse d'approvisionnement en charbon. Parallèlement, on organisa le contrôle des biens importés des pays de l'Entente. Là, les importateurs se regroupèrent pour constituer des « syndicats ». Contrairement au « *trafic de compensation* », c'était toutefois la Société Suisse de Surveillance Economique (S.S.S.), entité privée – et non le Département politique – qui supervisait ces « syndicats ». On a pu éviter une extension de l'administration fédérale en créant la S.S.S. et des centrales mais aussi une vaste zone grise dans laquelle des organismes de droit privé assumaient des tâches étatiques. Il est facile d'imaginer l'influence des représentants du secteur privé sur les importations. Si le contrôle étatique du commerce extérieur fut involontairement confié à des organismes privés constitués de façon ad hoc, il n'en constitua pas moins une étape décisive sur la voie d'une politique d'approvisionnement interventionniste.

La détérioration de l'approvisionnement, le renchérissement et le climat politique suisse tendu amenèrent le Conseil fédéral à abandonner ses principes libéraux.

<sup>1</sup> Note de la traductrice : les expressions à la fois entre guillemets et en italique sont historiques et donc à conserver, même si elles sont souvent sémantiquement incongrues, voire erronées.

Rapportée aux volumes importés, cette façon de procéder s'avéra judicieuse pendant les trois premières années de la guerre. Le site industriel suisse – intact – pouvait fournir des biens militaires aux parties belligérantes. En contrepartie, grâce au système de contrôle instauré, la Suisse continuait d'obtenir des contingents d'importation assez généreux. Il n'y eut pas d'intervention étatique sur le marché intérieur (à part l'interdiction de l'usure et les prix maxima fixés par les cantons) car il n'était pas soumis aux pressions de l'étranger. On pouvait librement négocier en Suisse les biens importés.

### Détérioration de l'approvisionnement

Les premiers signes d'une détérioration de l'approvisionnement ne se firent sentir qu'à l'été 1916, lorsque le prix de pommes de terre grimpa suite aux mauvaises récoltes suisses. Il y eut alors des manifestations d'ouvriers ce qui confirme qu'il y avait déjà, dans les villes, une certaine pénurie alimentaire. Il est vrai que le coût de la vie avait grimpé depuis le début du conflit. En 1917, les Allemands lancèrent leur guerre sous-marine dans l'Atlantique, incitant les Etats-Unis à entrer en lice. Ce fut la fin d'un approvisionnement plutôt satisfaisant : les Américains s'associèrent alors au blocus économique de l'Entente, ce qui accrut fortement la pression sur la Confédération. Les Etats-Unis stoppèrent par moment leurs livraisons de céréales pour éviter que les Suisses ne continuent à exporter à grande échelle vers l'Allemagne. Outre ces sanctions économiques directes, il y eut une grave crise des transports, car les tonnages étaient de moins en moins

disponibles dans la marine marchande. En même temps, l'Allemagne se mit à fournir du charbon à des conditions plus drastiques.

Et la Suisse se trouva à nouveau prise de court. Le Conseil fédéral réagit en intervenant plusieurs fois dans le commerce extérieur. Pour résoudre les problèmes liés aux importations de charbon, on fonda la Kohlen A.G. (Charbonnages SA) avec des capitaux privés et publics. Dès lors, les Allemands ne livraient leur charbon plus que sur la base de crédits suisses. La Société Financière Suisse était, elle, chargée des opérations de crédit avec les forces de l'Entente. Pour maîtriser la crise des transports, la Confédération dut participer, avec des investisseurs privés, à la création de Suisse Maritime S.A. Mais malgré toutes ces mesures, les importations ne purent retrouver leur volume de 1914–1916.

L'année 1917 fut marquée par une détérioration de l'approvisionnement et une hausse du coût de la vie. Les organisations ouvrières avaient perdu leur influence politique au parlement, dès lors qu'il avait confié les pleins pouvoirs au Conseil fédéral. Elles s'opposèrent à ses attermoissements en politique d'approvisionnement et il y eut de nouvelles manifestations, parfois aussi des grèves.

## Le Comité d'Olten

La grève générale qui frappa la Suisse à la fin de la première guerre mondiale est considérée comme la plus grande crise intérieure vécue par l'Etat fédéral. En novembre 1918, les tensions sociales, accumulées pendant la guerre, éclatèrent. On fit appel à l'armée pour maintenir l'ordre public. Durant la grève, il y eut aussi des altercations entre les troupes et les manifestants grévistes : elles firent trois morts.

Le Comité d'Olten fut le moteur de la grève générale, la Suisse n'échappant pas aux troubles qui ont traversé l'Europe dans l'après-guerre : il exigea du Conseil fédéral une réforme profonde du système politique et économique, avec des revendications parfois extrêmes comme la nationalisation du secteur import-export. D'autres exigences, à savoir introduire la proportionnelle aux élections, la semaine de 48 heures ou l'AVS furent satisfaites

plus tard, par des voies démocratiques. L'agitation due au Comité d'Olten était clairement liée à la politique d'approvisionnement. Pendant la première guerre mondiale, le ravitaillement déficient et la hausse des coûts de la vie (ils avaient doublé) ont surtout affecté les citoyens ouvriers et employés dont les salaires ne suivaient pas.

Dès 1915, il y eut des manifestations à cause du renchérissement et, à l'été 1916 au plus tard, la révolte se mit à couver dans la société suisse, vu la paupérisation croissante d'une grande partie de la population. En 1917, la situation s'aggrava encore, ce qui explique la naissance du Comité d'Olten en avril 1918. Déjà, il brandissait la menace d'une grève générale, exigeant qu'on améliore la situation en matière d'approvisionnement et revendiquait la création d'un bureau coordonnant l'approvisionnement.





Grève générale en 1918 : des gardes sont postés dans les locomotives pour sauvegarder la circulation ferroviaire.

### Le Conseil fédéral hésite à intervenir

La détérioration de l'approvisionnement, le renchérissement et le climat politique suisse de plus en plus tendu amenèrent enfin le Conseil fédéral à s'écarter de ses principes libéraux pour intervenir dans les marchés. Pressé instamment d'agir, il prit en tergiversant diverses mesures, mal coordonnées. Il essaya de satisfaire les besoins les plus urgents en distribuant des aliments à prix réduits aux nécessiteux. Avec des prescriptions sur la mouture des céréales panifiables, sur la vente du pain, ainsi qu'en subventionnant le lait et le pain, il s'efforça en outre de réduire graduellement l'offre et de maîtriser le renchérissement des coûts de la vie. La chute des importations céréalières d'outre-mer devait être compensée par un accroissement obligatoire des surfaces cultivées suisses destinées aux céréales et aux pommes de terre. Enfin, on rationna les aliments de base pour répartir équitablement les denrées encore disponibles. Ces interventions étatiques entraînèrent un élargissement de l'appareil administratif fédéral. En l'occurrence, les divers organismes chargés de rationner les aliments furent d'abord répartis entre le Département militaire et celui de l'économie publique. C'est seulement quelques mois avant la fin de la guerre qu'on réussit à instaurer une autorité centrale de coordination appelée « Office de guerre de l'alimentation », grâce à la pression massive du Comité d'Oltén.

### Eclatement social

Une fois la guerre terminée, les tensions sociales s'accrurent à nouveau, atteignant leur point d'orgue lors de la grève générale. Les tergiversations et les ratés dans la politique d'approvisionnement menée par le Conseil fédéral entraînèrent une désagrégation de larges pans de la société. La première guerre mondiale représenta un tournant : la Suisse avait graduellement créé les éléments essentiels d'une politique d'approvisionnement interventionniste qui débouchèrent, lors de la seconde guerre mondiale, sur une « économie de guerre », dirigée de façon centralisée. ■

**Le Conseil fédéral prit en tergiversant diverses mesures, mal coordonnées.**

## L'entre-deux-guerres : du libéralisme à l'interventionnisme

Après guerre, les élites bourgeoises voulaient revenir à la situation qui avait prévalu jusqu'en 1914, mais le démantèlement de l'appareil d'approvisionnement ne fut pas achevé dans les années 20. Le ravitaillement en céréales resta, dans les faits, un monopole étatique : bien qu'il ne réussît pas à ancrer ce monopole dans la constitution, l'Etat ne se retira pas totalement de l'approvisionnement en céréales. La solution dite « *sans monopole* », qui remplaça en 1929 un monopole de fait, impliquait une étroite collaboration entre l'administration étatique des céréales, les producteurs de céréales et les minotiers. Ces derniers étaient obligés de constituer des réserves mais, en contrepartie, l'Etat les protégeait de la concurrence étrangère. On peut considérer que l'administration « *sans monopole* » des céréales fut le premier modèle d'approvisionnement dans l'Etat fédéral suisse, impliquant à part égale secteurs privé et public.

Les ratés dans la politique du Conseil fédéral entraînent une désagrégation de larges pans de la société.

Bien que l'ordre économique libéral ait été rétabli, la politique d'approvisionnement en céréales, même en temps de paix, ne respecta pas strictement le libre-échange, ni la séparation entre économie privée et pouvoirs publics. Avec la « *solution sans monopole* », on a finalement conservé, dans l'entre-deux-guerres, un élément de la politique interventionniste d'approvisionnement remontant au premier conflit mondial.

### Interventionnisme et « syndicats » face à la crise économique mondiale

La crise économique mondiale permit finalement à l'interventionnisme de percer, affaiblissant surtout l'industrie d'exportation suisse. Bien que le Conseil fédéral s'en tînt encore longtemps à sa politique économique libérale, il intervint massivement, au tout début de la crise, dans les affaires économiques extérieures, en recourant largement au droit d'urgence. On peut établir un parallèle avec le commerce extérieur durant la première guerre mondiale. Les importations et exportations furent placées sous contrôle étatique, mais il ne s'agissait plus de garantir, vis-à-vis de pays tiers, l'utilisation des biens importés en Suisse mais de protéger l'industrie suisse en limitant les importations. Ces mesures de politique économique furent un moyen de pression efficace pour favoriser nos industries exporta-

trices. Pour gérer la distribution des contingents importés, les importateurs devaient – comme pendant la guerre – se regrouper en organismes de droit privé, appelés « syndicats ». C'est alors que naquit notamment Carbura, qui est aujourd'hui l'organisation des fonds de garantie pour les réserves obligatoires dans la branche huiles minérales.

Lorsque la crise frappa, avec un certain retard, l'économie intérieure, la Suisse plongea dans le chaos économique, comme toutes les autres nations industrialisées. Le chômage prit des proportions inquiétantes et divers groupes sociaux importants critiquèrent fondamentalement l'ordre économique libéral ou tout au moins considérèrent qu'il devait être fortement réformé. Au début des années 30, on remit en question non seulement l'avenir de l'ordre économique libéral, mais tous les principes sociolibéraux. Le corporatisme autoritaire et le modèle socialiste constituaient des alternatives à la société bourgeoise. L'Etat fédéral vécut ainsi sa seconde crise d'intégration profonde après la grève générale.



Affiche électorale relative au nouvel ordre céréalier

## La « *solution sans monopole* » pour les céréales

L'évolution de la politique céréalière dans les années 1920 et au début des années 30, montre que les formes d'interventionnisme pratiquées en matière d'approvisionnement durant la première guerre mondiale, vu la pression extérieure, ne furent pas toutes supprimées. Dans l'entre-deux-guerres, la politique céréalière reprit un élément important de la zone grise où était l'approvisionnement pendant le premier conflit mondial. Ainsi le monopole étatique né durant la guerre fut plusieurs fois prolongé de façon provisoire. Si, en 1929, la Confédération échoua à ancrer ce monopole dans la Constitution, elle ne reprivatisa pas toutefois complètement le commerce de céréales en prônant la « *solution sans monopole* ». A partir de 1932, elle créa plutôt une formule mixte, combinant la libre économie de marché et les secteurs contrôlés par l'Etat dans lesquels on protégeait les minoteries pour des raisons d'approvisionnement et aussi de politique struc-

turelle. La moitié des réserves fédérales fut stockée dans des dépôts fédéraux, l'autre l'était dans les moulins, à titre gracieux.

Simultanément, l'administration publique des céréales était aussi chargée de contrôler le stockage privé. C'est dans ce contexte qu'on a, pour la première fois, utilisé l'expression « réserves obligatoires ». Le deuxième pilier de l'approvisionnement en céréales consistait à encourager leurs cultures en Suisse, vu que l'Etat achetait les récoltes.

La « *solution sans monopole* » pour l'approvisionnement en céréales, créée en 1929, instaura un système durable par lequel la Confédération pouvait obliger des sociétés privées à détenir des stocks.

### Révision des articles économiques

Ces altercations divisèrent même les vieux camps politiques. Après 1933, on parvint à un rapprochement, favorisé par la montée du national-socialisme en Allemagne : sous l'égide de l'Union syndicale suisse, des ouvriers, des paysans et une partie de la bourgeoisie se regroupèrent pour surmonter les vieux antagonismes de classe. L'initiative de crise (« initiative populaire pour combattre la crise économique et ses effets ») et le mouvement des lignes directrices (« lignes directrices pour la reconstruction économique et la sécurité de la démocratie ») eurent une exigence commune, tous partis confondus : combattre la crise économique en s'inspirant de John Maynard Keynes, ce qui impliquait que l'Etat intervienne systématiquement et à large échelle. Ces idées finirent par l'emporter sur celles du corporatisme autoritaire, populaires elles aussi. En 1937, le Conseil fédéral prépara une révision des articles économiques, projetant d'ancrer dans la Constitution sa politique interventionniste.

L'adoption des articles économiques révisés fut repoussée jusqu'en 1947, à cause de la seconde guerre. Mais en fait, le Conseil fédéral abandonna graduellement, à partir de 1935, la voie du libéralisme économique en recourant largement au droit d'urgence. Ce libéralisme céda alors la place à un interventionnisme marqué, qui certes respectait fondamentalement la liberté du commerce et de l'industrie mais donnait de larges compétences à l'Etat pour intervenir dans l'économie privée. Sa tâche ne consistait plus à garantir les libertés économiques bourgeoises, mais à surveiller et piloter l'économie par des interventions temporaires ou durables. Il finit ainsi par assumer la responsabilité du bien-être économique de ses citoyens.

### De la réaction aux crises à une politique d'approvisionnement

Ces compétences élargies, autorisant l'Etat à combattre les crises, eurent un impact décisif sur les préparatifs à l'économie de guerre. Preuve en est que les articles économiques révisés permirent finalement au Conseil fédéral de déroger à la liberté de commerce et d'industrie, même lorsqu'il édictait des mesures de « *défense économique* ». Par ce profond changement de paradigme, le libéralisme cédant à l'interventionnisme, les préparatifs économiques liés à une guerre potentielle étaient devenus une tâche étatique. On passa facilement de la réaction aux crises à une politique d'approvisionnement et ces objectifs politico-structurels pour maîtriser les crises furent poursuivis pendant la seconde guerre mondiale. Dès lors, la contradiction entre politique économique et politique d'approvisionnement s'estompa, pour ainsi dire, alors qu'elle existait depuis 1900. Le bien-être de l'économie nationale, en général, et la sécurité de l'approvisionnement, en particulier, constituaient désormais des tâches essentielles de l'Etat.

Le rapprochement politico-économique de divers groupes sociaux, qui constitua la base de l'interventionnisme, eut aussi une incidence, certes moins directe, sur la future politique d'approvisionnement. Les articles économiques révisés avaient posé comme objectifs politiques que l'Etat intervienne pour créer des emplois et protéger l'agriculture. Ils montraient qu'un Etat à dominante bourgeoise intégrait les ouvriers et paysans. Ce « ciment social » fut d'une importance capitale pour la réussite de « *l'économie de guerre* » durant la seconde guerre mondiale car, outre la garantie de l'approvisionnement, la création d'emplois et la promotion de l'agriculture devinrent alors, eux aussi, des objectifs étatiques. ■



## Un Etat fort durant la seconde guerre mondiale

Comme les voisins fascistes de la Suisse pratiquaient une politique étrangère de plus en plus agressive, le Conseil fédéral, le Parlement et le haut commandement militaire s'interrogèrent dès 1935 sur la façon de garantir l'approvisionnement en cas de guerre. En 1937, le Conseil fédéral désigna un « *Délégué à l'économie de guerre* » à qui il confia le mandat de créer un « organisme fantôme » (*Schattenorganisation*). En cas

de guerre, il devait constituer « *l'organisation de défense économique* ». Contrairement à ce qui s'était produit pendant la première guerre mondiale, l'Etat planifia donc précisément, avant même le début des hostilités, un système pour gérer l'offre et la demande en cas de guerre. Du reste, depuis la crise écono-

mique, on avait instauré un contrôle étatique des importations et exportations. L'organisme fantôme, puis « *l'économie de guerre* » elle-même, qui impliquait le secteur privé dans ses préparatifs, relevaient – dès le départ – du Département de l'économie publique.

L'Etat planifia, avant le début des hostilités, un système gérant l'offre et la demande, contrairement à la première guerre mondiale.

### La loi sur l'approvisionnement et la nouvelle politique agricole

En vertu de la Loi fédérale de 1938 sur l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables, le Département de l'économie publique pouvait, face au risque de guerre, obliger les entreprises privées à constituer des stocks, comme pour la « *solution sans monopole* » de l'approvisionnement en céréales. L'agriculture jouait un rôle important dans les préparatifs de l'économie de guerre : par son arrêté sur « *l'encouragement aux cultures des champs* », édicté la même année, la Confédération visait, dans sa nouvelle politique agricole, à ce que les paysans axent plus fortement leur production sur l'autarcie alimentaire, en prévision de la guerre. Diverses « *sections de l'économie de guerre* » au sein du Département de l'économie publique furent dirigées par des représentants du secteur privé, qui s'étaient mis au service du pays pour la durée de la guerre. Par analogie avec la défense militaire du pays, cette interaction fut nommée « *système de milice* ». Toutefois, vu que l'administration centrale coordonnait les mesures, l'influence du secteur privé sur l'approvisionnement fut moins forte pendant la seconde guerre mondiale que pendant la première.

## Le plan Wahlen pour l'extension des cultures

Friedrich Traugott Wahlen et d'autres partisans de la nouvelle politique agraire visaient à garantir la survie des Suisses, même si tous les canaux d'importation alimentaire étaient coupés. Pour accroître le taux d'autarcie, il fallait outre économiser les aliments, surtout transformer la production agricole pour l'accroître. La politique agraire durant « *l'économie de guerre* » consistait surtout à étendre les surfaces cultivées.

On ne peut pas évaluer définitivement le succès économique du plan d'extension des cultures, réalisé de 1940 à 1944. La Suisse n'a jamais atteint, même de loin, l'objectif d'une agriculture fonctionnant en autarcie, exempte d'importation. Certes ce taux est passé à 75 % entre 1943 et la fin du conflit. Comparé au taux d'avant guerre, soit 52 %, cela semble une belle performance, à première vue. Mais si l'on considère que le niveau d'approvisionnement général ne représentait, à la fin de

la guerre, que 70 à 80 % de celui antérieur au conflit, la hausse effective de la production intérieure, comparée à son niveau d'avant guerre, n'était que de 7 points (passée de 52 à 59 %).

Ce plan a eu toutefois des effets à un autre niveau, non moins important. Le rapport de gestion du Département de l'économie publique, sorti en 1950, honora l'idée de Wahlen, soulignant que « le plan d'extension des cultures n'eut pas seulement des résultats matériels, il eut en outre un succès moral : il renforça la volonté de tenir à tout prix pendant une période très critique aux points de vue politique et militaire ».



Deux des premiers navires composant la flotte suisse de haute mer fondée en 1941

### « Economie de guerre » dirigée

Entre 1939 et 1945, à une exception près, on n'a conçu aucune méthode fondamentalement nouvelle pour améliorer l'approvisionnement. En revanche, les mesures expérimentées au pis-aller pendant la première guerre mondiale, ont pu – grâce à l'interventionnisme – être améliorées et harmonisées pour être réalisées à un degré jamais vu jusque là. En l'occurrence, les priorités politiques en matière d'approvisionnement étaient les mêmes. Malgré de gros efforts pour atteindre l'autarcie, les importations restèrent une priorité, pendant la seconde guerre mondiale aussi, les autorités leur accordant une très grande importance. Ainsi, le Conseil fédéral exigea, peu après le début du conflit, que les importateurs constituent des « *syndicats d'économie de guerre* » pour contrôler l'utilisation des biens importés et gérer la distribution des contingents en Suisse. Cette structure existait déjà partiellement.

Pour garantir l'acheminement maritime, le Département de l'économie publique avait très tôt affrété 15 navires grecs. Durant la guerre, la Confédération et des entreprises privées achetèrent en tout 14 navires dont 4 à la charge de l'Etat : ils arboraient tous le pavillon suisse, créé à la hâte grâce au droit d'urgence. Les mesures pour canaliser l'écoulement des marchandises en Suisse reposaient sur les expériences faites durant la première guerre mondiale et juste après. Le contingentement des biens, les prescriptions en matière de production et le rationnement des aliments étaient des mesures connues et planifiées auparavant par l'organisme fantôme. Elles pouvaient être rapidement mises en place, si la situation se détériorait. Ces mesures s'accompagnaient d'un contrôle des prix étatique et rigoureux pour empêcher que les coûts de la

vie ne grimpent de façon disproportionnée par rapport à ceux de production. Le plan d'extension des cultures finit par accroître la production agricole suisse, mais il fallait toujours importer des aliments. Au début de la guerre, les mesures de gestion réglementée n'étaient pas toutes abouties. Pour imposer la constitution privée de stocks prévue dans la loi sur l'approvisionnement, le système de permis d'importation fut lié, une fois la guerre éclatée, à l'obligation pour les sociétés importatrices de constituer des stocks. Le système de réserves obligatoires, qui en résulte et qui existe encore de nos jours, fut la seule nouvelle mesure d'approvisionnement importante à être introduite dans la politique économique pendant la seconde guerre.

### Garantir la stabilité politique

Si l'on retient comme critère l'augmentation des coûts de la vie et la stabilité intérieure, l'approvisionnement a nettement mieux fonctionné pendant la seconde guerre mondiale que pendant la première. L'historien Peter Maurer souligne, dans ce contexte, que le système politique est perfectible : la réussite de la gestion réglementée ne peut être seulement due au fait que l'approvisionnement du pays ait été, durant la seconde guerre mondiale, géré de A à Z dans les offices. Comme le montre l'historien Jakob Tanner, non seulement les diverses mesures étaient harmonisées mais, pendant la seconde guerre mondiale, toute la politique d'approvisionnement combinait objectifs militaires et économiques, dans une synthèse stratégique

**L'approvisionnement a nettement mieux fonctionné pendant la seconde guerre mondiale que pendant la première.**



A Zurich, place Bellevue, on fait la moisson.

réussie. Les besoins simultanés de la défense du pays, des sites de production suisses avec leurs emplois, la production agricole et le secteur des importations constituaient un cocktail d'intérêts contradictoires. Sauvegarder l'ordre politique intérieur par un bon approvisionnement et lutter contre le chômage étaient des objectifs du Conseil fédéral, tout comme les préparatifs militaires à une invasion allemande. Il parvint nettement mieux à faire coexister ces objectifs contradictoires dans la période 1939–1945 que durant la première guerre mondiale en conjuguant trois éléments : un contrôle étatique complexe, la gestion de l'économie ainsi que l'étroite coopération entre la direction de l'économie de guerre, le haut commandement militaire et la direction de la banque nationale. Outre le fait que l'Etat avait préparé ses plans à temps et qu'il mettait en œuvre ses mesures de façon centralisée, c'était justement parce que les décideurs étaient conscients des liens entre approvisionnement, travail et paix sociale que cette politique fut couronnée de succès pendant la seconde guerre mondiale.

#### Coopération économique avec l'Allemagne nazie

Mais cette politique d'approvisionnement impliquait en partie une étroite collaboration économique avec l'Allemagne nazie. Ces liens économiques étroits avec l'agresseur potentiel stabilisaient la situation politique intérieure et écartaient vraisemblablement le risque d'une attaque allemande. Mais cette « collaboration » n'était pas dénuée de contradictions car les importations d'aliments et fourrages vitaux provenaient surtout des territoires d'outre-mer et donc des Alliés. Vu que la Suisse fournissait à l'Allemagne du matériel militaire en grandes quantités, les Etats-Unis stoppèrent plusieurs fois leurs livraisons de céréales, ce qui eut un impact négatif sur l'approvisionnement de notre pays. La politique économique, en général, ainsi que celle de l'approvisionnement et de l'emploi, en particulier, obligèrent à plusieurs reprises nos responsables à prendre des décisions difficiles. Mais l'objectif de ces politiques restait le même : il fallait sauvegarder le calme et l'ordre intérieurs par un bon approvisionnement, des salaires réels stables et des emplois en nombre suffisant. Personne n'avait oublié la grève générale et le chômage en Suisse pendant la crise économique mondiale. ■



## La défense économique perdue dans l'après-guerre.

Les problèmes de ravitaillement perduraient malgré la fin de guerre et, vu les nouvelles tensions internationales, on ne pouvait démanteler que peu à peu l'appareil étatique d'approvisionnement et les nombreuses mesures de gestion réglementée. Dès 1948, le Conseil fédéral chargea donc un « Délégué à la défense nationale économique » de constituer un nouvel « organisme fantôme » qui interviendrait en cas de guerre. Juste après le second conflit mondial, on fit donc à des préparatifs de défense économique.

### Périodes d'incertitude

Parallèlement, il fallait harmoniser les décrets d'urgence, adoptés avant et après la guerre, avec les articles économiques révisés, entrés en vigueur en 1947. Ainsi il fallut remplacer par une législation uniforme deux actes ayant fourni au Conseil fédéral les bases juridiques pour intervenir en matière d'approvisionnement durant la guerre : la

loi de 1938 sur l'approvisionnement et l'arrêté fédéral de 1933 « *concernant les mesures de défense économique envers l'étranger* ». Or, au début des années 1950, les tensions internationales débouchèrent sur des guerres « par procuration » en Asie de l'Est. Comme elles menaçaient indirectement l'approvisionnement de la Suisse, le Conseil fédéral élargit en 1951 – fort à nouveau de ses pleins pouvoirs – ses compétences en la matière, s'appuyant sur l'arrêté de l'Assemblée fédérale « *concernant de nouvelles mesures propres à assurer, en période troublée, l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables* » (« arrêté lié à la guerre de Corée »). Dès lors, on autorisait aussi certaines mesures étatiques de gestion réglementée en périodes d'incertitude et plus seulement en cas de risque de guerre immédiat. Comme la guerre froide perdurait, les périodes d'incertitude devinrent un état permanent et la « *préparation de la défense économique* » une institution durable. Le « Délégué à la défense nationale économique » et son « organisme fantôme » constituèrent donc la première institution d'approvisionnement officielle, complexe et durable, dans l'Etat fédéral suisse.

Juste après le second conflit mondial, on fit donc à des préparatifs de défense économique.

La politique d'approvisionnement s'inspirait alors fortement de « *l'économie de guerre* » durant le second conflit mondial. Sur l'insistance du Délégué, on adopta aussi, en 1952, une loi sur la navigation maritime, qui octroyait au Conseil fédéral, en cas de guerre, de vastes compétences quant à l'utilisation de la flotte suisse de haute mer. Simultanément, on continua de subventionner les navires de haute mer privés afin de disposer du plus grand nombre possible de navires, en cas de besoin.

En 1955, le Parlement remplaça deux décrets de crise (loi sur l'approvisionnement et « l'arrêté lié à la guerre de Corée ») par la Loi fédérale sur la « *préparation de la défense nationale économique* ». La Suisse disposait dès lors pour la première d'une loi complexe sur l'approvisionnement, reposant sur les articles économiques révisés. Ainsi la politique de la Confédération en la matière s'inscrivait officiellement dans une pratique générale d'interventionnisme économique. ■



On n'a supprimé que graduellement les diverses restrictions comme le rationnement des denrées alimentaires.

# Approvisionnement économique du pays et néolibéralisme

Des problèmes d'approvisionnement apparurent en 1956, un an après l'approbation de la Loi fédérale sur la « *préparation de la défense nationale économique* ». L'écrasement du soulèvement populaire en Hongrie par les troupes soviétiques confirmait certes, une fois de plus, la nécessité d'un « organisme fantôme » chargé de la « *défense économique* ». Mais la raréfaction de l'offre était due à un autre événement : à cause de la crise de Suez, la Suisse connut pour la première fois une pénurie de pétrole, due à la hausse de la demande de carburants et

Comme la guerre froide perdurait, la « *préparation de la défense économique* » devint une institution durable.

de rouler le dimanche et de remplir des bidons d'essence, tout en abaissant les vitesses maximales. Ces interventions s'appuyaient alors sur la Loi fédérale de 1955 sur la « *préparation de la défense nationale économique* ».

## De la préparation de la défense à l'approvisionnement du pays

Ces événements montrent bien que la Suisse pouvait être certes menacée par un risque de guerre immédiat mais aussi par la politique hégémonique d'autres pays, voire par les aléas des marchés. A partir de 1975, cette réalité donna lieu à des discussions sur l'extension des bases légales en matière d'approvisionnement. Outre le risque de guerre, on devait introduire les menaces hégémoniques et les pénuries graves comme motif d'intervention. Le droit fut donc adapté postérieurement aux pratiques en la matière.

En étendant le champ d'application aux cas de menaces hégémoniques et de pénuries, on élargissait la notion de défense économique du pays en la remplaçant par celle d'approvisionnement économique du pays. Ainsi le Délégué et l'Office fédéral virent leur nom changer. Par cette nouvelle désignation, on soulignait que la politique d'approvisionnement élargissait son champ de vision pour protéger désormais le pays contre la raréfaction de biens et services, même si la Suisse n'était pas menacée militairement.

## Retour au libéralisme en politique d'approvisionnement

Les discussions sur une réorientation de la politique d'approvisionnement allaient toutefois plus loin. Il ne s'agissait pas seulement d'adapter le droit a posteriori et de changer de dénomination. Après la récession économique qui marqua les années 1970, on remit de plus en plus l'interventionnisme en question. La doctrine du néolibéralisme avait le vent en poupe, exigeant une libéralisation en profondeur et la privatisation de l'économie.

Si l'on estimait que les marchés pouvaient constituer un risque potentiel pour le pays, cela ne signifiait pas que la politique d'approvisionnement de la Confédération devait constituer un « camp retranché » permettant l'interventionnisme. Bien au contraire, la réorientation de la politique d'approvisionnement collait pour ainsi dire aux maximes néolibérales : c'est le marché et non plus l'Etat qui devait assumer cette responsabilité. Les principes de la primauté de l'économie privée et de la subsidiarité de l'action étatique règlent depuis la politique d'approvisionnement. De ce fait, l'Etat a été remplacé dans son rôle de ravitailleur et cette tâche est retournée au secteur privé. Cette réorientation a été soulignée par une disposition de la loi de 1982 sur l'approvisionnement économique, qui stipule expressément que le Délégué doit être un représentant du privé. En 1978, il y eut donc, pour ainsi dire, un retour idéologique à la politique libérale d'approvisionnement qu'avait pratiquée l'Etat fédéral à ses débuts. Mais cela n'entraîna pas une restriction des droits étatiques à intervenir car, même après la révision de la loi en 1982, on conserva toutes ces possibilités. Cette disposition constitua plutôt une première étape pour purger la politique d'approvisionnement de ses relents liés à « *l'économie de guerre* », alors qu'elle n'avait été auparavant qu'un volet de la politique structurelle d'intervention en profondeur. Cette réorientation aspirait à utiliser le marché comme plateforme d'approvisionnement et non plus à préparer exclusivement la Suisse à se couper du monde pour sa « *défense économique* ».



Des routes sans voitures : interdiction de rouler le dimanche en 1973

### L'approvisionnement économique du pays et la fin de la guerre froide

Jusqu'à la fin des années 1980, on ne prévoyait que trois scénarios d'approvisionnement : guerre, hégémonie et pénuries graves. Mais après l'écroulement de l'Union soviétique et la fin du bipolarisme, les scénarios de guerre et de menace hégémonique perdirent de leur actualité. Ces risques ayant disparu – alors qu'ils constituaient les prémisses principales –, l'Approvisionnement économique du pays se retrouva de plus en plus acculé politiquement. Le néolibéralisme, hostile à tout interventionnisme, gagnait cependant du terrain. En outre, les taux d'intérêts – généralement très élevés à cette époque – rendaient trop onéreux le financement des réserves obligatoires, alors très volumineuses. Cela remettait en question non seulement le stockage obligatoire mais aussi l'approvisionnement du pays, sur le plan politico-financier. Finalement, la Banque nationale suisse cessa de financer ces stocks, arguant de sa politique monétariste et soulignant ainsi l'attitude néolibérale critique vis-à-vis de l'Approvisionnement du pays. Au début des années 1990, les institutions étatiques chargées de l'approvisionnement affrontaient un avenir incertain.

### Première stratégie globale de l'Approvisionnement du pays

Le Département de l'économie réagit à cette crise identitaire en poursuivant avec ténacité le chemin indiqué par le changement constitutionnel de 1981, à savoir combattre les perturbations du marché. Grâce à la stratégie de l'approvisionnement économique du pays, lancée en 2003, on biffa concrètement les scénarios « guerre et hégémonie » du catalogue des risques. Ainsi l'Approvisionnement du pays s'écarta de son contexte d'origine : si la guerre était autrefois au premier plan, c'était dorénavant le fonctionnement des marchés qui comptait. Leurs éventuelles perturbations et les pénuries en résultant constituaient en effet le point de référence de la politique d'approvisionnement : ce serait désormais le seul critère d'intervention étatique. La guerre et les menaces hégémoniques ne sont plus mises en avant : aujourd'hui ce ne sont que deux risques, parmi tant d'autres, susceptibles de perturber le bon fonctionnement de l'approvisionnement via les marchés internationaux.

**Le marché et non plus l'Etat doit dorénavant assumer l'approvisionnement.**



**Objectif de la politique d'approvisionnement :  
une économie stable**

La réduction importante du volume des réserves obligatoires et la promotion intense de la flotte suisse de haute mer, lancées au début des années 90, caractérisaient la réorientation de la politique d'approvisionnement à l'ère du néolibéralisme : dès lors, il ne s'agissait plus de garantir le ravitaillement en Suisse sur plusieurs années, mais de contrer les gros problèmes d'offre à court et moyen termes, contribuant ainsi à une meilleure stabilité du site économique suisse. La politique en matière de navigation poursuivait le même objectif : avec sa propre

flotte marchande, la Suisse peut importer des biens, même en cas de perturbations, et bien-sûr exporter ses produits dans le monde entier. Finalement, il ne s'agit plus tant d'éviter des famines que de renforcer la compétitivité de l'économie suisse. L'approvisionnement fait, aujourd'hui encore, partie intégrante de la politique économique globale qui vise à renforcer le site économique suisse en libéralisant largement les marchés et en accordant une autonomie au secteur privé. Cela transparait dans les deux principes de l'approvisionnement, formulés dès 1978 et plus que jamais d'actualité aujourd'hui : primauté de l'économie privée et subsidiarité de l'action étatique.

**Les pénuries graves constitueront désormais le seul critère d'intervention étatique.**

La contradiction entre interventionnisme et économie de marché n'est qu'apparente : comme les marchés ne sont jamais des dispositifs d'approvisionnement parfaits, la panoplie étatique de l'AEP contribue à surmonter une offre lacunaire de biens et services vitaux, renforçant ainsi l'économie suisse. Toujours est-il que les mesures d'intervention comme le stockage obligatoire, la flotte marchande ou les mesures de gestion réglementée constituent un reliquat de l'interventionnisme : elles ont été développées lors des deux grandes guerres, lors de la crise économique mondiale ainsi que durant la guerre froide. La politique d'approvisionnement actuelle constitue ainsi un compromis forgé par l'histoire, entre des finalités libérales et des moyens interventionnistes. ■

De ce point de vue, on peut trouver certaines similarités avec la politique d'approvisionnement libérale dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup>. Les problèmes d'aujourd'hui ressemblent aussi à ceux de 1900, lorsque l'équilibre fragile des marchés mondiaux fut perturbé par la spéculation, les guerres coloniales et la défense des intérêts nationaux. Mais la différence réside dans le fait qu'aujourd'hui, la Confédération a les moyens d'atténuer les conséquences des évolutions aberrantes sur les marchés internationaux.

La contradiction entre interventionnisme et économie de marché n'est qu'apparente : comme les marchés ne sont jamais des dispositifs d'approvisionnement parfaits, la panoplie étatique de l'AEP contribue à surmonter une offre lacunaire de biens et services vitaux, renforçant ainsi l'économie suisse. Toujours est-il que les mesures d'intervention comme le stockage obligatoire, la flotte marchande ou les mesures de gestion réglementée constituent un reliquat de l'interventionnisme : elles ont été développées lors des deux grandes guerres, lors de la crise économique mondiale ainsi que durant la guerre froide. La politique d'approvisionnement actuelle constitue ainsi un compromis forgé par l'histoire, entre des finalités libérales et des moyens interventionnistes. ■

Le porte-conteneur Lausanne navigue sur l'Escaut.



## L'auteur



Maurice Cottier, lic. phil. hist.,  
doctorant à la faculté  
historico-philosophique  
de l'Université de Berne

## crédit photographique

- page de garde RBA4-3-112: Lebensmittelkarten 1942,  
© StAAG/RBA  
Suter, Joerin AG  
Services du Parlement
- p. 3  
p. 4  
p. 5  
p. 6  
p. 7  
p. 9  
p. 10  
p. 13  
p. 14  
p. 15  
p. 17  
p. 18
- Keystone  
SBB Historic  
Office fédéral de l'agriculture  
Keystone  
Keystone  
Office fédéral de l'agriculture  
Fondation Swiss Ships  
RBA10: Anbauschlacht, Bellevue Zürich 1940-1945,  
© StAAG/RBA  
RBA4-3-112: Lebensmittelkarten 1942,  
© StAAG/RBA  
RBA4-3-112: Sonntagsfahrverbot 1973,  
© StAAG/RBA  
Michael Eichmann, OFAE

## Impressum

Editeur : Office fédéral pour l'approvisionnement économique  
du pays, Belpstrasse 53, 3003 Berne, tél. 031 322 21 85  
info@bwl.admin.ch, www.bwl.admin.ch

12.2011

## Etapes importantes de notre politique d'approvisionnement

1848	Grâce à la première Constitution fédérale, l'approvisionnement devient l'affaire exclusive de l'économie privée.	à partir de 1940	Intensification de la production agricole suisse selon le plan Wahlen.
1870-1871	A cause du conflit franco-allemand, la Suisse connaît pour la première fois des perturbations dans ses importations et transports.	1947	Entrée en vigueur des articles économiques révisés en 1936.
1892	L'administration militaire fédérale achète des céréales pour nourrir la population en cas de guerre. C'est la première fois que l'Etat fédéral constitue des stocks.	1948	Création d'un « organisme fantôme », intervenant en cas de guerre.
1914	La Suisse n'est que peu préparée lorsque la première guerre mondiale éclate. Elle peut, au début, garantir son approvisionnement grâce à une politique économique étrangère « neutre ».	1951	« L'arrêté lié à la guerre de Corée » permet des mesures d'approvisionnement, même si la Suisse n'est pas menacée par un risque de guerre imminent.
1914 à 1916	Sous la pression des belligérants, le Conseil fédéral contrôle, directement ou non, de larges pans du commerce extérieur. L'administration militaire fédérale importe certains aliments.	1953	Adoption de la loi sur la navigation maritime : elle permet de réquisitionner (ou d'acheter) des navires suisses pour soutenir l'approvisionnement du pays.
à partir de 1917	L'approvisionnement se dégrade fortement. Vu ses interventions hésitantes et non coordonnées sur les marchés, le Conseil fédéral ne parvient pas à garantir un ravitaillement satisfaisant.	1955	Loi fédérale sur la préparation de la défense nationale économique est la première loi complexe sur l'approvisionnement de l'Etat fédéral suisse. Elle règle le stockage obligatoire et autres mesures d'intervention.
1918	Création de « l'Office fédéral de guerre de l'alimentation » en tant que première autorité civile chargée de l'approvisionnement.	1956 et 1973	Guerre de Suez et du Yom Kippour ; ces guerres éclatent, celle de 1973 accentuée par les menaces de boycott de l'OPEP, entraînant une demande accrue de produits pétroliers. On craint la pénurie. Le Conseil fédéral réagit en édictant des interdictions de rouler le dimanche et d'autres mesures.
1929	En vertu de la « <i>solution sans monopole</i> », les minoteries sont pour la première fois obligées de constituer des réserves de céréales privées.	1978	Réorientation de l'approvisionnement du pays au niveau constitutionnel. La responsabilité de l'approvisionnement incombe à nouveau en priorité au secteur privé. Autre nouveauté : l'Etat n'interviendra, à titre subsidiaire, plus seulement en cas de guerre mais aussi en cas de menaces hégémoniques et de pénuries graves.
1936	Révision des articles économiques de la Constitution fédérale : ils sont censés permettre à la Confédération de déroger à la liberté de commerce et d'industrie pour prendre des mesures préparant la « <i>défense économique</i> ».	1982	Adoption de la loi sur l'approvisionnement du pays. Elle donne au Conseil fédéral les compétences requises pour prendre des mesures d'approvisionnement face à un risque de guerre, des menaces hégémoniques et des pénuries graves.
à partir de 1937	Début des préparatifs de « l'économie de guerre » ; création ad hoc d'un « organisme fantôme ».	2003	Par sa réorientation stratégique, le DFE concentre les mesures d'AEP aux cas de pénuries assez graves sur le court et moyen termes.
1938	Entrée en vigueur de la loi sur l'approvisionnement. Elle permet à l'Etat d'accéder aux réserves et moyens de production privés. Avec la nouvelle politique agricole, on prévoit d'augmenter le taux d'autarcie de l'agriculture.	2011	Préparatifs pour réviser complètement la loi sur l'approvisionnement du pays. L'objectif est de garantir, en temps voulu et de façon adéquate, l'approvisionnement en cas de pénuries graves, quelle qu'en soit la cause.
1939 à 1948	Lorsque la seconde guerre mondiale éclate, le Conseil fédéral obtient, le 30 août 1939, des pleins pouvoirs l'autorisant à intervenir dans les secteurs de l'économie. Au sein du Département fédéral de l'économie publique (DFE), la centrale de « l'économie de guerre » coordonne jusqu'en 1948 les nombreuses interventions des divers offices en charge.		