

**Zeitschrift:** Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse  
**Herausgeber:** Union syndicale suisse  
**Band:** 33 (1941)  
**Heft:** 11

**Artikel:** L'organisation de l'économie de guerre en Suisse  
**Autor:** Spuhler, Willy  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-384298>

### **Nutzungsbedingungen**

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

### **Conditions d'utilisation**

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

### **Terms of use**

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

**Download PDF:** 30.03.2025

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

suffisante. Dans une trop large mesure, elle ne songe qu'au présent immédiat et pas assez à l'avenir. Certes, la solution des tâches que la guerre pose actuellement est de la plus haute importance. Mais il n'est pas moins important d'envisager et de préparer la transition entre la période de guerre et celle de l'après-guerre. Lors du dernier conflit, on a envisagé ce problème avec trop de légèreté. Tous les peuples doivent tirer des erreurs d'hier des enseignements, nous comme les autres. Le nouvel ordre économique qui, d'une part, doit être adapté à nos particularités nationales et, d'autre part, s'intégrer harmonieusement à l'économie mondiale, ne peut être que le résultat de la collaboration de tous les milieux du peuple suisse. C'est cette collaboration dont nous constatons aujourd'hui l'insuffisance. *Les organisations syndicales demandent qu'on leur laisse jouer le rôle auquel leur importance les autorise. En revanche, elles sont prêtes à endosser leur part de responsabilités.*

---

## L'organisation de l'économie de guerre en Suisse.

Par *Willy Spuhler*, conseiller national.

La déclaration de la guerre, en septembre 1939, n'a pris la Suisse au dépourvu ni militairement, ni économiquement. La Confédération avait déjà pris d'amples mesures (bien que partielles) en vue de constituer des *réserves de denrées alimentaires et de matières premières* et de réaliser *l'extension des surfaces plantées*. D'autres dispositions qui, par leur nature même, n'étaient susceptibles d'entrer en vigueur qu'après la déclaration de la guerre, avaient été préparées à titre préventif. Ces travaux préliminaires, que l'on ne saurait mieux faire que de comparer à ceux des états-majors sur le plan militaire, de même que la mise en œuvre rapide des mesures envisagées marquent toute *la différence entre la situation en septembre 1939 et celle d'août 1914*. Du point de vue économique, la Suisse s'est laissée entièrement surprendre par la guerre de 1914. Aucune mesure d'économie de guerre n'avait été prévue.

C'est le mérite de M. le conseiller fédéral Obrecht que d'avoir reconnu à temps *les dangers d'une improvisation et d'avoir déjà préparé en temps de paix l'organisation de l'appareil d'économie de guerre*. Les grandes lignes de cette organisation ont été tracées au printemps 1938 déjà; à la fin de la même année, les travaux préparatoires pouvaient être considérés comme achevés. En somme, l'organisation tout entière de l'économie de guerre existait déjà sur le papier bien avant que le conflit n'éclate. Les personnalités dirigeantes, choisies d'avance, n'entrèrent cependant en fonctions qu'à la déclaration de la guerre. Dans la mesure où ces nouvelles

fonctions d'économie de guerre correspondaient tant soit peu à celles déjà assumées par la Confédération en temps de paix, le Département de l'économie publique recourut à des fonctionnaires supérieurs de l'administration fédérale; pour le reste, les divers postes supérieurs à occuper furent confiés à des personnalités de l'industrie privée. Ces dernières n'entrèrent en fonctions que lors de l'entrée en vigueur de l'organisation d'économie de guerre de la Confédération (4 septembre 1939). Dans la pensée de son initiateur, ce système de «milice» de l'économie de guerre, comme on l'a appelé, devait permettre de liquider rapidement et sans heurt l'organisation d'économie de guerre si elle n'apparaissait plus nécessaire une fois la paix rétablie.

#### *L'organisation d'économie de guerre de la Confédération.*

Dans son ensemble, l'organisation d'économie de guerre de la Confédération résulte de la combinaison des nouveaux organes administratifs créés de toutes pièces pour répondre aux besoins spécifiques de l'économie de guerre et de l'appareil économique de la Confédération déjà en fonctions en temps de paix. Un certain nombre d'organes du temps de paix sont identiques à quelques-uns des offices et sections de l'appareil actuel d'économie de guerre. L'organisation d'économie de guerre, placée sous la direction du chef du Département fédéral de l'économie publique, comporte six offices: le Secrétariat général du Département fédéral de l'économie publique, l'Office de guerre pour l'alimentation, l'Office de guerre pour l'industrie et le travail, l'Office de guerre pour les transports, l'Office de guerre pour l'assistance et la Division du commerce. Cette dernière est identique avec la Division du commerce du Département fédéral de l'économie publique, tandis que l'Office de guerre pour l'assistance n'est autre chose que l'Office fédéral des assurances sociales.

Cette intégration des organes administratifs du temps de paix dans l'économie de guerre ne se limite pas au Département fédéral de l'économie publique. Diverses divisions du Département de l'intérieur, du Département des postes et chemins de fer et du Département des finances et douanes fonctionnent aujourd'hui comme sections autonomes de l'économie de guerre. C'est ainsi que l'administration fédérale des blés, rattachée au Département fédéral des finances, est devenue la section du ravitaillement en céréales de l'Office de guerre pour l'alimentation. La section de l'hygiène de l'Office de guerre pour l'assistance correspond à l'Office de l'hygiène du Département fédéral de l'intérieur, et l'Office des transports du Département des postes et des chemins de fer assume des fonctions importantes dans le cadre de la section de la production d'énergie et de chaleur. La section du ravitaillement en viande n'est autre chose que l'ancien Office vétérinaire fédéral, les fonctions de la section du ravitaillement en lait et produits laitiers sont assumées par la division de l'agriculture, la Régie fédérale des

alcools est devenue la section du ravitaillement en pommes de terre, fruits et alcools; l'Office fédéral pour l'électricité est devenu la section pour l'électricité de l'Office de guerre pour l'industrie et le travail, etc.

Le Secrétariat général du Département fédéral de l'économie publique comporte deux sections importantes: la section *du contrôle des prix* et la section *du contentieux*. Cet organisme, déjà mis sur pied en 1933 en corrélation avec l'application de la loi fédérale relative aux mesures de défense économique contre l'étranger, a obtenu de nouvelles compétences au début de la guerre. Le contrôle des prix a pour tâche d'empêcher toute hausse injustifiée des prix et d'assurer ainsi l'approvisionnement régulier du marché. La section du contentieux étudie tous les dossiers relatifs aux infractions des prescriptions de l'économie de guerre qui lui sont transmis par les offices de guerre fédéraux, cantonaux et communaux. La section transmet ses propositions à la commission pénale compétente.

*L'Office fédéral de guerre pour l'alimentation* a pour fonction d'assurer l'approvisionnement du pays en denrées alimentaires et fourrages. Il comprend les sections suivantes: 1<sup>o</sup> section du ravitaillement en céréales (identique avec l'administration fédérale des blés rattachée au Département des finances et des douanes); 2<sup>o</sup> la section du ravitaillement en lait et produits laitiers (identique avec la division de l'agriculture); 3<sup>o</sup> la section du ravitaillement en viande (Office vétérinaire fédéral); 4<sup>o</sup> la section de la production agricole et de l'économie domestique; 5<sup>o</sup> la section du ravitaillement en pommes de terre, fruits et alcools (identique avec la Régie fédérale des alcools rattachée au Département des finances); 6<sup>o</sup> la section du ravitaillement en graisses et huiles alimentaires; 7<sup>o</sup> la section des marchandises; 8<sup>o</sup> la section du rationnement; 9<sup>o</sup> la section des engrais et de l'utilisation des déchets; 10<sup>o</sup> la section du ravitaillement en volailles et en œufs.

Toutes ces sections ont pour tâche de prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer la production ou l'approvisionnement en denrées alimentaires, fourrages ou semences relevant de leur domaine d'activité, de même que la distribution la plus équitable et la plus rationnelle. La constitution de réserves de denrées alimentaires et de fourrages, l'extension des cultures, l'amélioration foncière, en un mot la gestion de l'ensemble du secteur de l'alimentation, et cela de la production jusqu'à la dernière étape de la consommation, telle est la fonction de l'Office fédéral de guerre pour l'alimentation (OGA.).

*L'Office de guerre pour l'industrie et le travail* est chargé de l'approvisionnement en *matières premières*, d'assurer la continuité de la *production artisanale et industrielle* et de *diriger la consommation de produits industriels*. Il régleme également la production et la distribution d'énergie électrique, de gaz et d'eau, l'approvisionnement et la répartition des carburants et combustibles. L'organisation du marché du travail et la répartition de la main-

d'œuvre dans les divers domaines de l'économie relèvent également de l'Office de guerre pour l'industrie et le travail, qui comprend les sections suivantes: 1<sup>o</sup> section de la main-d'œuvre (section du placement de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail); 2<sup>o</sup> section des métaux; 3<sup>o</sup> section du fer et des machines; 4<sup>o</sup> section des textiles; 5<sup>o</sup> section de la chaussure, du cuir et du caoutchouc; 6<sup>o</sup> section du papier et de la cellulose; 7<sup>o</sup> section des matériaux de construction; 8<sup>o</sup> section de la production d'énergie et de chaleur (dans le cadre de laquelle l'Office des transports du Département des postes et chemins de fer remplit d'importantes fonctions); 9<sup>o</sup> section pour l'électricité (correspond à l'Office fédéral pour l'électricité assujetti au Département des postes et chemins de fer); 10<sup>o</sup> section des produits chimiques et pharmaceutiques; 11<sup>o</sup> section du bois; 12<sup>o</sup> bureau pour l'emploi des déchets et matières usagées.

La place nous manque même pour mentionner les mesures les plus importantes prises par l'Office de guerre pour l'industrie et le travail. Les ordonnances promulguées sont extrêmement nombreuses. Mentionnons cependant les suivantes: introduction du service obligatoire du travail, constitution de détachements de travail, mesures relatives à l'affectation de la main-d'œuvre à l'agriculture, de même qu'aux travaux de construction d'intérêt national; restriction de l'emploi des carburants et combustibles liquides et solides, du gaz et de l'énergie électrique; accroissement des coupes de bois, rationnement de ce produit; rationnement des chaussures, des étoffes de laine, de coton et de lin; rationnement du savon et des graisses industrielles; récupération et transformation des déchets et matériaux usagés; limitation de la vente et de l'achat des pneus en caoutchouc et des chambres à air; réglementation de la production dans l'industrie chimique, l'industrie du fer et des métaux, la fabrication du papier, l'industrie du cuir et du caoutchouc; assujettissement des constructions à une autorisation.

Un certain nombre de *syndicats d'économie de guerre* travaillent en collaboration étroite avec l'Office de guerre pour l'industrie et le travail. Ces syndicats, dont chacun groupe un secteur économique, sont chargés de certaines tâches d'économie de guerre propres à la branche considérée et en corrélation avec l'importation, l'exportation, le magasinage, le transport, la production, la distribution et la consommation des marchandises. Le lecteur trouvera quelques indications complémentaires sur ces syndicats dans l'article «L'économie de guerre et le commerce extérieur».

Il en est de même de l'Office de guerre pour les transports, dont la tâche est d'assurer les transports de produits importants du point de vue de l'économie de guerre, et notamment des importations. Trois sections se répartissent ces fonctions: la section des transports terrestres, la section des transports maritimes et la section de l'assurance contre les risques de guerre.

Les profondes modifications subies par notre commerce exté-

rieur et les nouvelles méthodes de politique commerciale qui nous ont été imposées ont conditionné des réformes de la structure de *la division du commerce*. La section des importations qui, avant la guerre, s'occupait des restrictions à l'importation, est devenue la section des importations et exportations; on lui a adjoint une centrale pour la surveillance des importations et des exportations.

*L'Office de guerre pour l'assistance* comprend six sections: assurances sociales, hygiène (identique avec l'Office fédéral de l'hygiène), service sanitaire de frontière, réfugiés, rapatriements, assistance à la jeunesse, aux familles et aux invalides.

Les six offices de guerre que nous venons de passer rapidement en revue — et dont les sections sont d'importance très variable — sont *directement soumis au chef du Département fédéral de l'économie publique*: ce dernier est donc à la tête de l'ensemble de l'économie de guerre de la Confédération. Afin de se décharger de quelques-unes de ses tâches et d'assurer une meilleure coordination des offices, M. le conseiller fédéral Obrecht avait institué un *délégué à l'économie de guerre*. Ce dernier, afin de réaliser une liaison efficace entre les six offices, créa la *Commission de l'économie de guerre*, composée des chefs des six offices de l'économie de guerre, de la Centrale de l'économie de guerre, de l'Office fédéral de contrôle des prix, du président de la Commission de surveillance des importations et des exportations. Malheureusement, la coordination en la personne du délégué à l'économie de guerre n'a pu être réalisée. Cette tentative d'atteindre de cette manière une unité de direction a été abandonnée après un temps assez court. Par contre, la Commission de l'économie de guerre a été maintenue; elle est actuellement présidée par le chef du Département fédéral de l'économie publique.

Le secrétariat de la commission est assumé par la *Centrale de l'économie de guerre*, également créée, en son temps, comme organe de coordination. Elle prépare les mesures législatives, elle est chargée de certaines tâches de financement (notamment en ce qui concerne la constitution de stocks et les importations collectives), d'enquêtes sur les approvisionnements, de la constitution des syndicats d'économie de guerre, de l'organisation d'un service d'information pour l'ensemble de l'économie de guerre.

*La politique financière et fiscale n'est pas incluse dans l'appareil d'économie de guerre*. Elle continue de relever du Département fédéral des finances. De même, les organes de la création d'occasions de travail, le délégué et la centrale des possibilités de travail dépendent du Département militaire.

Pour être complets, mentionnons encore les *commissions pénales* du Département fédéral de l'économie publique, chargées de la répression pénale des infractions aux prescriptions de l'économie de guerre. Ces commissions sont réparties dans les diverses régions du pays. Elles sont assistées par une commission de recours. La présidence de ces commissions est assumée par des juges.

*Les rapports entre la Confédération, les cantons et les communes dans le cadre de l'économie de guerre.*

Ensuite de la structure fédérative de notre pays, *l'économie de guerre fédérale manque des organes d'exécution nécessaires*. Les fonctions exécutives sont assumées par les *cantons* et les *communes*. L'appareil exécutif de l'économie de guerre est donc cantonal et communal. Cet état de choses ne va pas sans opposer de grosses difficultés à une application uniforme et rapide des mesures d'économie de guerre dans tout le pays. Par sa nature même, l'organisation fédérale de l'économie de guerre est nettement *centraliste* alors que la structure de l'Etat est fédéraliste. Les directives de Berne, avant d'être appliquées dans les cantons, puis dans les communes, sont réfractées deux fois, la première en pénétrant dans le champ d'action cantonal, la seconde dans le champ d'action communal, si bien que, dans nombre de cas, les directives initiales ne sont plus reconnaissables. Leur application varie fortement d'une région à l'autre. Cette déformation des prescriptions fédérales est regrettable; il va sans dire qu'elle ne va pas sans soulever le mécontentement des cantons et des communes, dont les organes d'économie de guerre appliquent scrupuleusement les instructions de la Confédération.

C'est exclusivement la tâche de la Confédération que de déceler l'état de nos approvisionnements, la capacité de notre production, d'estimer les possibilités d'importation, etc., et, sur la base de ces connaissances, d'établir *un plan général* devant nous permettre d'utiliser nos réserves, nos matières premières et alimentaires et notre capacité de production *de la manière la plus rationnelle*. Seule la Confédération est en mesure de mettre sur pied un plan de ce genre; elle seule peut promulguer les mesures législatives y relatives et donner les ordres en vue de leur application par les producteurs, les intermédiaires et les consommateurs.

*Le canton* n'a pas à procéder à une planification économique, ou encore à émettre des règles de droit. Il a avant tout pour tâche de transmettre aux communes les ordres du pouvoir fédéral et d'en surveiller l'exécution.

En somme, l'organe d'exécution proprement dit est la *commune*. Ses organes sont en contact étroit avec la population. Elle communique directement aux habitants les directives et instructions reçues de la Confédération par l'intermédiaire du canton. L'essentiel des charges résultant des mesures d'exécution de l'économie de guerre repose donc sur les communes et non pas sur le canton. La commune est la cellule-mère de notre vie politique. C'est dans le cadre de la commune que le citoyen y participe le plus activement.

Mais bien que l'administration communale soit pratiquement l'organe d'exécution de la Confédération, elle n'est assujettie d'aucune manière à l'administration fédérale. Elle suit bien plus la

volonté politique de la collectivité communale, telle qu'elle est exprimée par le Conseil communal ou l'Assemblée de commune. Cette situation n'est pas sans accroître les difficultés auxquelles se heurte une application uniforme des prescriptions fédérales.

C'est pourquoi l'on s'est déjà demandé s'il ne serait pas opportun, en vue de réaliser une application aussi uniforme et efficace que possible des dispositions de l'économie de guerre, *d'instituer dans les diverses régions du pays des organes fédéraux décentralisés*. Dans la mesure où l'on n'envisage pas des *commissaires fédéraux* munis de pleins pouvoirs envers les administrations communales, ou pourrait songer à des inspecteurs qui, ayant tout à la fois le caractère de *conseillers* et de *contrôleurs*, seraient susceptibles de jouer un rôle des plus utiles, aussi bien pour la Confédération que pour les communes. Ils assisteraient ces dernières de leurs conseils en ce qui concerne l'organisation de leur appareil d'économie de guerre et l'application des prescriptions fédérales. De cette manière, tout en respectant intégralement l'autonomie communale, on réaliserait une application aussi uniforme que possible des mesures décrétées par la Confédération.

Par ailleurs, la Confédération a déjà pris les dispositions en vue de faire assurer directement par des organes fédéraux — et sans recourir à des organes cantonaux — une application uniforme des normes qu'elle prescrit, et cela dans le cadre de la juridiction pénale en matière d'économie de guerre. En effet, les commissions pénales fédérales ont été instituées avant tout en vue de déceler et de traiter partout selon une procédure uniforme les infractions à l'économie de guerre.

En outre, la Confédération, en promulguant ses mesures d'économie de guerre, doit tenir compte dans une mesure croissante des charges que l'économie de guerre impose aux communes; en d'autres termes, elle doit espacer suffisamment ses prescriptions afin de permettre aux cantons et aux communes de disposer du temps nécessaire pour prendre les mesures d'exécution et d'adaptation. Il ne doit pas arriver que l'on promulgue des ordonnances sans que les organes cantonaux et communaux aient eu la possibilité de se familiariser avec leurs dispositions d'exécution. Si l'on négligeait de procéder de cette manière, on courrait le risque que les ordonnances fédérales ne soient pas appliquées avec tout le soin nécessaire et, surtout, que le contrôle indispensable fasse défaut. *Il semble donc qu'un organe de l'économie fédérale de guerre devrait «filtrer» les ordonnances et instructions d'une certaine importance destinées aux cantons. Cet organe déterminerait «l'horaire» de ces mesures, c'est-à-dire les intervalles dans lesquels elles doivent être transmises aux cantons afin d'éviter des «embouteillages» dans les organes cantonaux et communaux* qui, dans la plupart des cas, centralisent simultanément toutes les fonctions importantes de l'économie de guerre (contrairement à l'organisation fédérale de l'économie de guerre, où elles sont décentralisées, réparties entre



les offices et les sections). Cette fonction de «gare de triage» pourrait parfaitement être remplie par la Centrale fédérale de l'économie de guerre.

L'exigence la plus primitive que les cantons et les communes soient en droit de poser aux offices fédéraux, c'est de leur demander de *formuler leurs instructions d'une manière claire, précise, ne donnant lieu à aucune ambiguïté dans l'interprétation*. Qu'il n'en soit pas toujours ainsi, les offices de guerre cantonaux et communaux pourraient en dire long à ce sujet. Dans tous les cas, les communications et informations relatives aux nouvelles mesures d'économie de guerre devraient être portées *en premier lieu* à la connaissance des cantons et des communes et n'être transmis *qu'ensuite* à la presse et aux associations économiques, faute de quoi les organes cantonaux et communaux sont dans l'impossibilité de donner à temps les renseignements que la population attend de ses autorités. *C'est affaiblir l'autorité des offices de guerre que d'informer au préalable des milieux privés des mesures d'économie de guerre envisagées ou promulguées par la Confédération.*

La collaboration entre les cantons et les communes peut être renforcée et rendue plus efficace par des *conférences périodiques* entre les organes fédéraux et les représentants des organes cantonaux et communaux. A notre avis, il est faux de ne convoquer que les chefs des offices de guerre cantonaux. Il serait temps de mettre fin à cette méthode unilatérale. Les cantons, en tout cas les grands et ceux de moyenne importance, ne font que transmettre les décisions. Les communes demeurent dans tous les cas les organes d'exécution. Ce sont elles qui connaissent le mieux les réactions immédiates de la population, de même que les possibilités pratiques d'application des mesures d'économie de guerre. La souveraineté cantonale ne subirait aucune entorse si les offices de guerre des grandes localités étaient invités à participer à ces conférences. Il en est de même des conférences régionales déjà organisées par la Confédération. Les questions de personne et les mesquines jalousies ne devraient jouer aucun rôle dans un domaine aussi essentiel au bien du pays.

#### *Le problème du «plan général».*

«Au cours de la troisième année de guerre, notre économie de guerre souffre toujours plus ou moins des mêmes lacunes et des mêmes maux: double emploi entre le Département fédéral de l'économie publique et l'Office de guerre pour l'industrie et le travail, manque de coordination entre les diverses sections, syndicats, etc., délimitation insuffisante des tâches, les compétences qui en découlent étant confiées à des personnalités capables qui en soient pleinement responsables.» Ces remarques critiques, qui émanent d'un industriel occupant également un poste dirigeant dans le commerce de gros, ont paru récemment dans le «Journal suisse des associations patronales». Pour qui connaît tant soit peu la situa-

tion, ces observations apparaissent justifiées. Cette critique à l'organisation et au fonctionnement de l'économie de guerre implique, parallèlement, une critique à l'insuffisance actuelle de sa planification.

On ne saurait nier que les personnalités dirigeantes de l'économie de guerre ne sont pas toutes du même avis en ce qui concerne les voies à suivre, le rythme et l'intensité des interventions dans l'appareil économique. Ce manque d'unité de vue se traduit par une certaine insécurité, un certain tâtonnement dans la conduite de l'économie de guerre, ce qui ne laisse pas de comporter des conséquences très négatives sur l'application des mesures d'économie de guerre et la discipline avec laquelle elles sont suivies. L'objet supérieur de l'économie de guerre étant de faire que le pays soit en mesure de traverser sain et sauf les années de guerre, cela signifie, dans la période de pénurie que nous vivons, que les biens dont nous ne disposons qu'en quantité limitée doivent être équitablement et rationnellement répartis et que le rendement de notre production doit être accru. Cependant, l'adaptation intégrale de la production et de la répartition à cet objectif ne peut être réalisée que sur la base d'un plan bien défini émanant d'une volonté nette.

A l'exception du *plan Wahlen*, qui met le secteur agricole au bénéfice d'un plan complet et à longue échéance, nous manquons jusqu'à aujourd'hui d'un plan analogue dans *le secteur industriel*. Nous manquons encore d'un inventaire général de l'appareil de la production (c'est-à-dire de la capacité de production et de ses besoins en matières premières, main-d'œuvre, etc.). Des inventaires ou plans de ce genre ont été préparés pour certains secteurs mais sans tenir compte des besoins des autres. Cela suffit à démontrer que seul un plan général peut nous permettre de réaliser les buts de l'économie de guerre.

Mais ce dont nous avons besoin, avant tout, c'est d'une *statistique complète* de la production, de la consommation, du revenu, du marché des capitaux, etc., mise à la disposition d'un *organe central de recherches scientifiques* rattaché à l'économie de guerre. Ce bureau de planification scientifique aurait, comme son nom l'indique, à préparer les mesures planifiées selon les directives données par l'économie de guerre. Les grandes lignes de ce plan général pourraient être tracées par *une commission économique consultative*, ou encore par une sorte *d'état-major économique*. Dans cet organe consultatif permanent pour l'ensemble de l'économie de guerre devraient siéger des représentants de l'industrie, des arts et métiers, de l'agriculture, de la Banque nationale, des salariés, de la science, de même que les directeurs des offices de guerre les plus importants (de 2 à 4). En admettant que cette commission soit présidée par le chef du Département de l'économie publique, ses tâches ne devraient pas se limiter au seul domaine de ce département mais englober l'économie et la politique économique dans leur ensemble. Cet organe aurait avant tout à étudier, à l'intention

du chef du Département de l'économie publique, les mesures d'économie de guerre du point de vue de leur coordination, tout en procédant parallèlement au groupement des mesures similaires. Cet organe serait susceptible de préparer de la manière la plus efficace la coordination de tous les secteurs de la politique économique de la Confédération et leur intégration à un plan général.

Ces revendications réitérées demandant *une meilleure coordination* de l'économie de guerre découlant de la *nécessité* d'une nette délimitation des compétences de l'Etat à l'égard de l'économie privée. *Ces critiques ne s'opposent pas à l'intervention en soi de l'Etat dans la sphère de l'économie privée, mais aux mesures isolées, et cela parce que l'on ne se rend pas toujours compte de leurs relations de cause à effet, de leur raison d'être et de leur rôle dans l'ensemble de l'économie de guerre.* On veut de la clarté sur l'attitude à suivre par chacun. Cette revendication, étant donné le «système de milice» de notre économie de guerre auquel nous avons fait allusion plus haut, se heurte à maintes difficultés. Bon nombre des fonctionnaires de l'économie de guerre ont un pied à Berne et l'autre dans une association économique ou une entreprise. Il est évident que cette situation peu claire déclenche, lorsqu'il s'agit de procéder à des interventions de caractère décisif, des hésitations humainement compréhensibles mais susceptibles de comporter des conséquences nuisibles. Sans aucun doute, cet état de choses explique la politique dilatoire adoptée à l'égard d'un certain nombre de mesures depuis longtemps nécessaires. La situation est telle que ces conflits inévitables entre les intérêts privés et ceux de l'économie de guerre sont devenus depuis longtemps inadmissibles. Au début de l'année, la «Nouvelle Gazette de Zurich» elle-même a émis des réserves sur la coexistence de fonctionnaires consacrant tout leur temps à l'économie de guerre et de fonctionnaires ne lui en réservant qu'une partie. Au cours d'une conférence qu'il a prononcée récemment, le nouveau chef de l'Office de guerre pour l'industrie et le travail a estimé cet état de choses favorable. A son avis, c'est un avantage pour l'économie de guerre si les gens qui en sont responsables peuvent, un ou deux jours par semaine, la considérer de l'extérieur. A cette manière de voir, nous devons opposer que, du moment que l'on place à la tête de l'économie de guerre des personnalités dirigeantes de l'économie privée, on admet sans autre que les expériences qu'elles ont rassemblées au cours de leur activité antérieure, de même que leurs conceptions économiques (qui relèvent fondamentalement de l'économie privée) sont suffisantes pour qu'elles n'aient pas besoin de se replonger périodiquement dans leur sphère privée pour vérifier leur activité dans le cadre de l'économie de guerre. La situation, de même que le développement de notre économie de guerre, ont atteint un point tel qu'il ne fait de doute pour personne que *les personnalités dirigeantes de l'économie de guerre doivent se consacrer entièrement à cette tâche.* On ne devrait s'écarter de cette règle que dans des

cas exceptionnels. Dans les cas de ce genre, les fonctionnaires qui ne sont pas en mesure d'abandonner entièrement leurs obligations dans l'économie privée devraient être libérés de toute fonction administrative ou exécutive. Mais ils risqueraient alors de n'être plus là qu'à titre de conseillers ou d'experts. Dans cet ordre d'idées, disons que l'institution de l'expert responsable, en opposition avec celle du membre sans responsabilité d'une commission consultative, n'est que trop peu connue chez nous, contrairement à ce que l'on constate dans d'autres pays.

Mais une meilleure coordination de l'économie de guerre pré-suppose une organisation plus rigide aussi bien au sommet que dans les divers services de l'économie de guerre. Je ne considère pas comme une solution heureuse l'institution d'un délégué particulier à l'économie de guerre, auquel tous les offices d'économie de guerre seraient soumis. C'est le chef du Département de l'économie publique qui endosse la responsabilité générale; il doit donc être en mesure d'examiner directement la situation avec les chefs des offices de guerre. D'ailleurs, l'imbrication d'organes administratifs du temps de paix et des nouveaux organes créés depuis la guerre ne rend guère praticable l'assujettissement des seuls offices de guerre à un délégué à l'économie de guerre. On ne peut mettre fin à l'état de choses peu satisfaisant que nous enregistrons aujourd'hui qu'en procédant à une *réorganisation du Département fédéral de l'économie publique*: Comme nous pouvons être persuadés que les fonctions dont sont actuellement chargés les offices de guerre ne prendront pas automatiquement fin avec la guerre — parce que c'est proprement impossible — nous devons envisager aussi rapidement que possible une réorganisation du département, qui permette de mettre fin à ce parallélisme des organes de paix et de ceux du temps de guerre, de même qu'à la délimitation et à la répartition insatisfaisantes des compétences que cet état de choses comporte. La répartition de tâches actuelles du Département fédéral de l'économie publique entre quatre grands offices (agriculture, industrie et arts et métiers, commerce, travail et assurances sociales) permettrait de résoudre le problème de l'organisation de l'économie de guerre dans le cadre de l'appareil économique du temps de paix, dont il suffirait d'étendre et de compléter les services et le personnel.

Aussi longtemps que l'on n'aura pas procédé à cette réorganisation du département, il faut tout au moins organiser d'une manière plus rigide les divers secteurs de l'économie de guerre en réduisant le nombre des offices et des sections. Nous ne pouvons nier qu'à l'heure actuelle, les tâches des divisions du département que l'on pourrait appeler «les tâches de paix» demeurent bien en deçà, tant par leur nombre que par leur importance, des tâches relevant de l'économie de guerre. Ce serait donc alléger les lourdes charges du chef du département si le *Secrétariat général* se consacrait exclusivement à la liquidation des tâches administratives «nor-

males». En d'autres termes, le Secrétariat général devrait fonctionner comme organe de coordination des organes administratifs remplissant les tâches «de paix» ou «normales». Il devrait être intégralement exonéré de toute obligation relevant de l'économie de guerre. Ensuite des diverses fonctions importantes qui lui ont été confiées dans le cadre de l'économie de guerre, le Secrétariat général a pris le caractère d'un office de guerre, ce qui me semble absolument irrationnel. De par sa nature, le secrétariat d'un département n'est pas un office particulier, mais un instrument destiné à alléger les charges du chef du département et à coordonner les offices qui lui sont soumis.

Dans le cadre de l'économie de guerre, nous possédons depuis le début cet instrument de coordination: c'est la Centrale de l'économie de guerre. La centrale aurait dû assumer dès le commencement les fonctions d'un secrétariat général de l'organisation de l'économie de guerre. Ce n'est encore qu'en partie le cas. La Centrale de l'économie de guerre doit être développée de manière à devenir le bureau d'état-major de l'ensemble de l'économie de guerre, l'organe de coordination par excellence. Outre cette tâche importante — mais pour laquelle elle ne dispose d'aucune compétence — la Centrale d'économie de guerre doit continuer d'être chargée de veiller à une interprétation et à une application uniformes de la législation en matière d'économie de guerre. Ces fonctions, qui sont déjà les siennes, sont d'une grande importance pour justifier et maintenir la confiance dans le bien-fondé des décisions et ordonnances de l'économie de guerre. Elles exercent une influence coordinatrice. Il importerait également de laisser à la centrale l'organisation de la propagande centralisée pour l'ensemble de l'économie de guerre. En outre, il serait à recommander de rattacher à la centrale la section du contentieux du Secrétariat général; comme on le sait, cette commission introduit la procédure pénale en cas d'infractions aux ordonnances et prescriptions de l'économie de guerre. De cette manière, les normes de droit préparées par les divers offices de guerre seraient ramenées à un même commun dénominateur par la centrale, qui veillerait en même temps au maintien d'une procédure pénale uniforme. Il importerait également d'étudier si les questions relatives à l'organisation et à l'application du rationnement dans les domaines de l'alimentation, de l'habillement et des objets de ménage ne devraient pas être centralisées dans une section spéciale rattachée à la centrale. Pour autant que nous sommes informés, la section du rationnement rattachée à l'Office de guerre pour l'alimentation a déjà collaboré aux mesures de rationnement d'autres offices.

*Le contrôle des prix* est actuellement une section du Secrétariat général. Cet organe, d'une importance primordiale, (chargé de fixer et de surveiller les prix dans tous les secteurs de l'économie) est donc en relations avec tous les offices de l'économie de guerre; il semble que cette section devrait être transformée en

office autonome, directement soumis au chef du Département de l'économie publique. Cependant, nous devons avoir toute garantie que le contrôle des prix fonctionne d'une manière strictement conforme aux objectifs de l'économie de guerre, c'est-à-dire en vue de diriger rationnellement la production et d'assurer un approvisionnement maximum du pays.

Les organes directeurs des deux offices les plus importants, l'Office de guerre pour l'alimentation et l'Office de guerre pour l'industrie et le travail, devraient être complétés de telle sorte qu'ils soient en mesure de dominer entièrement leur domaine d'activité et de le diriger efficacement; en effet, les organes directeurs des offices doivent être, mieux que ce n'est le cas aujourd'hui, à même de coordonner l'activité et les mesures de leurs sections, de mettre fin aux doubles emplois et aux lacunes. Chaque section ne surveille et n'administre qu'un secteur restreint. C'est donc à l'office qu'il appartient de donner les directives générales en tenant compte de la situation, des travaux et des difficultés des autres sections. Les faits constatés lors du rationnement du textile ou des graisses suffisent à souligner le manque regrettable de coordination dans le cadre d'un office.

L'Office de l'alimentation et l'Office pour l'industrie et le travail comportent un trop grand nombre de sections, ce qui est dû en partie à ce «système de milices» qui, parce qu'il empêche de trop charger les fonctionnaires qui ne sont pas permanents, détermine une certaine atomisation des fonctions. Il semble que le nombre des sections de l'Office de l'alimentation pourrait être ramené à 6 (céréales, lait, viande, production agricole, pommes de terre et fruits, marchandises). Il va sans dire que ces sections pourraient être divisées en sous-sections.

En ce qui concerne l'Office de guerre pour l'industrie et le travail, le nombre des sections pourrait être ramené de 12 à 8 au maximum. Les deux sections des métaux et du fer et machines pourraient fusionner. Quant au bureau pour l'emploi des déchets et matières usagées, son organisation n'est pas rationnelle. Ses compétences doivent être réparties, selon la matière dont il s'agit, entre les diverses sections. Quant à la récupération des déchets et matières usagées, elle pourrait être contrôlée par un inspectorat qui assisterait de ses conseils les sections et les communes. La répartition du secteur énergie et chaleur entre plusieurs sections de l'Office de guerre pour l'industrie et le travail nous semble malheureuse. Il ne suffit pas que le secteur soit assujéti à un même office; il doit l'être à une seule section qui, à son tour, doit être divisée en sous-sections. La production et la consommation des combustibles, de l'électricité et des carburants ont des répercussions sur l'économie tout entière; c'est pourquoi leur réglementation doit être confiée à un organisme central qui domine la situation dans son ensemble. Quelque compréhension que nous ayons pour les intérêts financiers et fiscaux des centrales d'électricité, la distri-

bution du courant électrique doit être commandée uniquement par les nécessités de l'économie de guerre et du point de vue de la situation générale. Il en est de même pour le charbon et le bois.

Les suggestions que nous venons de développer en vue d'une réforme de l'appareil de l'économie de guerre sont toutes inspirées par la conviction qu'une organisation mieux coordonnée de l'économie de guerre est vitale et urgente. Un objectif précis et l'établissement d'un plan général sont les conditions indispensables non seulement à la réussite des efforts déployés par les autorités compétentes, mais encore à l'active et fructueuse collaboration du peuple suisse aux mesures d'économie de guerre.

---

## L'économie de guerre et le commerce extérieur.

Par E. F. Rimensberger.

C'est en considérant la situation de la Suisse dans le cadre de l'économie mondiale que l'on se rend véritablement compte de l'ampleur des difficultés auxquelles se heurte notre économie de guerre. Aujourd'hui comme hier, la Suisse dépend dans une large mesure de l'économie mondiale. Cependant, déjà bien avant la guerre, on ne pouvait plus parler d'une «économie mondiale» au sens où on l'entendait avant la grande crise. Si l'on admet le coefficient 1929 = 100, on constate qu'en 1934, le commerce mondial était tombé à moins de 80 quant au volume et au-dessous de 40 quant à la valeur des transactions. Bien qu'au printemps 1936 la *production mondiale* ait de nouveau atteint le niveau de 1929, le mouvement du *commerce mondial* n'a cependant repris que très lentement.

Au cours des dix ans qui ont précédé la guerre actuelle, c'est-à-dire de 1928 à 1938, les importations suisses ont reculé de 80 millions de quintaux à 74,8 millions et les exportations de 9,8 millions de quintaux à 6,1 millions. Si l'on compare cette évolution avec celle des dix années qui ont précédé la première guerre mondiale, on constate, en opposition à ce recul (qui accuse des fluctuations considérables) une *augmentation* régulière des importations de 53,1 millions de quintaux à 79,8 millions et des exportations de 5,6 millions de quintaux à 8,7 millions. Si l'on compare entre eux les chiffres du commerce extérieur des dix premiers mois des années considérées, on constate que les importations sont tombées de 68,2 millions de quintaux en 1939 à 52,2 millions en 1940 et à 39,6 millions en 1941. En ce qui concerne les exportations, les chiffres sont respectivement de 4,7, 3,9 et 4,7 millions.

Nous ne saurions, pourtant, mesurer nos difficultés uniquement au volume et à la valeur des marchandises importées et exportées