

Zeitschrift:	Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales
Herausgeber:	Société d'Etudes Economiques et Sociales
Band:	12 (1954)
Heft:	3
Artikel:	Le commerce extérieur de la Suisse
Autor:	Pernet, O.
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-134372

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 08.01.2026

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

Le commerce extérieur de la Suisse

par O. PERNET

avocat,

directeur de la Fédération suisse des importateurs et du commerce de gros

I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

« Plus un pays est petit, plus un pays est peuplé, plus un pays est privé de ressources naturelles, plus le marché du monde a d'importance pour lui. Plus, enfin, un petit pays à population dense et à sol et sous-sol pauvres connaît de prospérité et plus il devra cette prospérité à ses relations économiques avec le monde extérieur. »

Tel est le postulat par lequel M. le professeur Rappard introduit un exposé intitulé : « La Suisse et le marché du monde »¹. Ces conditions économiques s'appliquent à la Suisse plus qu'à tout autre Etat. Dans notre pays au sol ingrat et qui, de plus, est éloigné de la mer, quatre millions et demi d'habitants jouissent d'une prospérité digne d'envie. Or, si notre glèbe devenait tout à coup notre unique ressource, deux millions et demi de Suisses devraient s'en aller ailleurs trouver leur subsistance. Les quelques chiffres suivants relatifs aux denrées alimentaires montrent à quel point nous dépendons de l'étranger.

Rapport entre les entrées et la production indigène.

Consommation globale
de denrées alimentaires et de matières premières alimentaires en Suisse.

TABLEAU N° 1

Années	Consom. globale (exprimée en mill. de francs)	Production indigène (millions)	%	Entrées (millions)	%
1911	1360	803	59	557	41
1921	2596	1747	68	869	32
1948	3235	1963	61	1272	39
1951	3262	2156	64	1136	36

¹ Die Schweiz als Kleinstaat in der Volkswirtschaft, St. Gallen 1945.

TABLEAU N° 2

Les divers secteurs de la production indigène comparés (en %) à la consommation globale (denrées alimentaires).

	1911	1931	1938	1948	1951
Céréales panifiables	19	22	37	35	43
Vin	35	31	27	49	53
Viande	74	91	97	84	88
Beurre	72	60	99	63	89
Sucre	3	7	7	12	16
Graisses et huiles				30	41

La production indigène illustrée par ces données n'est possible, il ne faut pas l'oublier, que grâce à de sévères mesures prises à la frontière pour protéger l'économie nationale. On admet que lesdites mesures entraînent pour nous une hausse du coût de la vie et rendent plus ardue notre lutte en face de la concurrence étrangère sur le plan des exportations. Dans le domaine des matières premières, nous sommes plus tributaires encore de l'étranger. A part la houille blanche, toutes les matières premières dont nous avons besoin doivent être importées. Si, malgré de tels désavantages, nous connaissons la prospérité et le plein emploi, c'est à notre commerce extérieur intense que nous le devons. Ce trafic avec l'étranger fait d'importations et d'exportations de marchandises, de services et de capitaux, a promu la Suisse, petite par son territoire, au rang d'un Etat important parmi les nations. Aussi est-ce à bon droit qu'André Siegfried, dans son ouvrage remarquable « La Suisse démocratie-témoin », a pu écrire : « Privez la Suisse de cette activité extérieure, vous n'avez plus qu'un petit pays de montagnes, réduit à un niveau de vie médiocre. »

II. DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Les chiffres qui suivent mettent en lumière le développement de nos importations et de nos exportations de marchandises.

TABLEAU N° 3

Années	Importations		Exportations		—= Excédent des importations
	Quantité en 10 t.	Millions de francs	Quantité en 10 t.	Millions de francs	
1890	306.239	954	45.551	703	— 251
1900	493.653	1.111	60.595	836	— 275
1910	702.845	1.745	73.610	1.196	— 549
1920	562.228	4.243	91.371	3.277	— 966
1930	855.306	2.564	91.870	1.762	— 802
1940	622.043	1.854	51.029	1.316	— 538
1950	850.064	4.536	59.743	3.911	— 625
1951	1013.556	5.916	64.361	4.691	— 1225
1953	873.674	5.071	69.063	5.165	102

Il ressort de ce tableau que dans l'espace de 60 ans, nos importations ont triplé en quantité et quintuplé en valeur. Quant aux exportations, leur volume n'a augmenté que de 50 % tandis que leur valeur s'est accrue de 700 %. La comparaison des données quantitatives fait apparaître des différences sensibles. Cela est dû au fait que notre pays doit importer en grande quantité des matières premières et des denrées alimentaires qui sont volumineuses, alors qu'il exporte essentiellement des produits finis. Le volume des exportations au cours des dernières décennies n'a cessé de diminuer. Nous livrons à l'étranger des produits dont la fabrication nécessite une importante main-d'œuvre. On peut faire également des constatations fort instructives en considérant séparément les groupes principaux des entrées et des sorties. (Tableau n° 4). Ainsi l'on voit que, sur le plan économique, la Suisse est un pays essentiellement exportateur, connu dans le monde entier pour ses articles de première qualité (montres, instruments de précision, broderie, etc.). Une prospérité croissante se traduisant par un pouvoir d'achat supérieur, une augmentation du chiffre de la population, ainsi qu'une industrialisation toujours plus accentuée ont eu pour effet d'accroître encore le volume de nos importations.

TABLEAU N° 4

Années	Denrées alimentaires		Matières premières		Produits fabriqués	
	Quantité en 10 t.	Millions de francs	Quantité en 10 t.	Millions de francs	Quantité en 10 t.	Millions de francs
Entrées						
1900	100.600	301	354.490	448	38.560	361
1920	83.277	1087	409.708	1656	53.187	1500
1930	152.799	662	612.237	812	74.284	1090
1950	182.607	1377	616.658	1604	50.799	1554
1953	171.028	1258	645.269	1681	57.377	2131
Sorties						
1900	16.060	103	31.840	89	12.700	644
1920	17.434	214	32.525	194	41.105	2869
1930	9.880	180	58.533	170	23.238	1412
1950	7.816	144	22.176	162	29.751	3605
1953	9.352	257	26.427	234	33.284	4674

Ce tableau fait apparaître notre dépendance étroite de l'étranger. L'on peut s'en rendre compte très nettement aussi en considérant le volume et la valeur des entrées et des sorties de marchandises par rapport au chiffre de notre population. De ce point de vue la Suisse est en tête des Etats. Selon des estimations prudentes, on peut affirmer que grossso modo le tiers de notre production prend le chemin de l'étranger et que le cinquième de notre main-d'œuvre est affecté aux industries d'exportation. A cela viennent s'ajouter les employés occupés dans l'hôtellerie, ainsi que dans le commerce international, les banques, les assurances et dans le trafic général. Il appert de ce qui précède que notre économie extérieure représente dans l'évolution de la conjoncture générale un facteur prédominant. C'est pourquoi M. le directeur Zipfel a pu dire à plus d'une

reprise déjà que, vu la nature de notre politique économique, le meilleur moyen que nous ayons d'éviter le chômage est de développer notre commerce avec l'étranger.

III. LE ROLE DE L'IMPORTATION

Deux missions essentielles incombent à l'importation. On lui demande tout d'abord de procurer à la population les vivres dont elle ne saurait se passer, à l'industrie et à l'artisanat les matières premières qu'on ne trouve pas dans le pays. Sa seconde tâche est de faciliter l'exportation et de fournir aux touristes étrangers qui viennent en Suisse, comme aux exportations dites invisibles, les devises qui leur sont nécessaires. En temps normal le ravitaillement du pays par l'importation ne pose pas de problèmes particulièrement ardu. L'importateur doit vouer tous ses soins au choix du fournisseur. Il s'efforce d'obtenir les marchandises les meilleures aux conditions les plus avantageuses. Des difficultés peuvent surgir toutefois et notamment sur le plan intérieur, lorsqu'il s'agit de se défendre contre la politique exclusive de certains groupements économiques, dont nous aurons encore à nous occuper plus loin. La tâche de l'importateur est incomparablement plus lourde en cas de disette et tout spécialement lors de troubles économiques ou politiques au-delà de nos frontières. Chacun en Suisse durant la dernière guerre mondiale et parfois même pendant le conflit de Corée, a pu ressentir très nettement cette dépendance où nous sommes en face de l'étranger. Dans les années 1943-1945, alors que les entrées marquaient un recul, il nous a fallu introduire un rationnement plus sévère en dépit des très grands efforts consentis par l'industrie et l'agriculture en vue d'accroître la production. C'était le seul moyen de faire durer les stocks dont nous disposions encore. Et même pendant la guerre de Corée, nous avons dû prévoir certaines restrictions. Le « sellers market » des dernières années de la guerre exigeait de nos importateurs des efforts très particuliers. Non seulement ces derniers devaient dénicher dans le monde les marchandises qui partout faisaient défaut. Ils avaient encore à subir les contrôles multiples et la surveillance imposés par les Etats. Outre cela, ils couraient des risques beaucoup plus grands découlant de la hausse des prix. Actuellement, le café et le cacao nous offrent un exemple caractéristique des perturbations inhérentes au commerce extérieur. Une mauvaise récolte, une demande plus forte et diverses spéculations ont provoqué un renchérissement de ces denrées dans une mesure qu'on était loin de soupçonner :

	1939 par lb en cents	Novembre 1953 par lb en cents	Juin 1954 par lb en cents
Café	7,38	58,0	88,0
Cacao	4,19	45,5	70,6

Que faire en pareille circonstance ? L'importateur doit-il voir loin et stocker au risque de se trouver subitement devant une baisse de prix ? Fera-t-il

bien, au contraire, de limiter ses achats, quitte à devoir accepter des prix plus élevés par la suite ? Le dilemme auquel il est exposé, on le voit, est des plus embarrassants. La difficulté du problème est encore accentuée par le fait qu'en Suisse, dans le commerce tout particulièrement, la concurrence est très forte. On sait qu'elle influe de façon déterminante sur les prix. Nos importateurs de fer ont eu à résoudre de tels problèmes lorsque au cours des années 1949 et 1950, en peu de temps, les prix ont baissé de quelque 40 %. Comme leurs stocks étaient abondants à cette époque ils subirent des pertes qui s'élèverent à des millions. Lorsqu'on vit dans une pénurie de marchandises, l'importateur est assailli par les demandes d'une foule d'acheteurs, comme par les autorités. La situation vient-elle à se détendre, vite on l'abandonne à son sort...

Une autre tâche importante est réservée à l'importateur. Le trafic entre les Etats est généralement régi par le principe du « do ut des ». Pour obtenir des devises chaque pays s'efforce d'exporter le plus possible. D'autre part, soucieux qu'ils sont de sauvegarder leurs intérêts économiques, tous les Etats ont la tendance à freiner, voire à empêcher l'importation. Autrefois, lorsque les monnaies étaient saines, l'équilibre des échanges internationaux s'établissait sans difficulté. Aujourd'hui il n'est pas rare qu'un pays ne dispose pas des devises nécessaires à ses importations. Il appartient aux importateurs suisses de mettre à la disposition des pays avec lesquels nous commerçons les devises qui leur permettront de payer nos produits exportés ainsi que les intérêts de nos investissements chez eux. Dans d'autres domaines encore — les assurances, le tourisme, les échanges de toutes sortes — l'étranger ne saurait se passer de devises suisses. L'importation assure ainsi à notre trafic extérieur un équilibre dont la rupture ne tarderait pas à se faire sentir sur le plan économique et politique. L'on verrait apparaître le danger d'une hausse des prix, génératrice d'inflation. L'importation a comme tâche enfin de livrer à nos industries d'exportation aux prix les plus avantageux les marchandises qui leur sont indispensables. C'est à cette condition qu'il leur est possible de faire face à la concurrence étrangère. Certes il n'est pas toujours facile pour les importateurs de remplir semblable mission. Ils sont tenus en effet — et cela toujours dans l'intérêt de nos relations extérieures — de s'adresser aux fournisseurs des pays qui achètent en Suisse uniquement sur la base de la réciprocité. Comme bien on pense, les produits importés dans ces conditions ne sont pas toujours, quant aux prix, les plus avantageux.

IV. Nos EXPORTATIONS

Nous avons déjà souligné l'importance que revêt notre exportation pour l'ensemble de l'économie suisse. Son rôle est si évident que point n'est besoin d'en parler longuement. Sa tâche primordiale est de procurer un gagne-pain à notre population. M. Pilet-Golaz, ancien conseiller fédéral, a dit en 1940 qu'il était du devoir des autorités de créer coûte que coûte des occasions de travail. En prononçant ces paroles dont malheureusement le sens n'a pas été saisi par tous, il pensait avant tout à nos industries exportatrices. Cette branche de l'économie suisse occupe un personnel extrêmement nombreux. De plus, elle est une source de gains et de devises grâce auxquels nous pouvons acquérir

matières premières, denrées alimentaires et produits fabriqués. Elle permet non seulement à nos produits, mais encore à de nombreux Suisses de prendre le chemin de l'étranger. Ce faisant, l'exportation relie notre petit pays continental avec le monde qui demeure très vaste bien que les distances aient été réduites par l'avion. Il ne faudrait pas s'imaginer cependant que l'écoulement de la production suisse se fait tout naturellement, telles les eaux d'un fleuve de sa source à la mer. Jour après jour, l'entreprise qui exporte doit faire le dur effort de surmonter des obstacles divers afin d'assurer l'acheminement de ses produits au-delà des frontières. Ainsi que nous le verrons plus loin, l'Etat prête son concours aux exportateurs. C'est néanmoins à ces derniers qu'on demande le gros de l'effort. En effet, à quoi serviraient les contingents les plus séduisants fixés par l'Etat si le preneur étranger se dérobe parce que les prix sont trop élevés, que la qualité n'est pas ce qu'il attend ou que telle autre condition ne le satisfait point ? Aujourd'hui le financement du commerce extérieur est un problème qui prime le facteur prix et qualité. On achète aux fournisseurs et dans les pays qui accordent les délais de paiement les plus longs. La conquête de débouchés étrangers implique des tâches diverses et délicates : examen et contrôle constants des marchés extérieurs ainsi que de la concurrence, études et recherches toujours plus approfondies, achats à des conditions favorables de matières premières, organisation rationnelle de l'entreprise, calcul de prix de vente avantageux, etc. On s'étonne qu'en dépit de telles difficultés nos exportateurs parviennent, souvent sans une aide notable des pouvoirs publics, à écouter des produits de réputation mondiale qu'on peut trouver dans les cinq continents. Les discussions qui se déroulent en ce moment au sein de la commission américaine des tarifs douaniers sont à cet égard des plus significatives et font songer au combat de David avec le géant Goliath. Les produits suisses d'exportation exigent avant tout une main-d'œuvre importante qualifiée. Leur valeur ne réside pas dans le volume ou la série mais dans la qualité et le fini. Citons comme exemples typiques les machines, les montres, les instruments de précision, les produits chimiques, les textiles, etc. Le sort de telles industries dépend de leur aptitude à s'adapter aux progrès techniques comme à l'évolution qui se produit dans les us et coutumes du consommateur. A cet égard l'industrie du tissage est très caractéristique. Jadis la femme préférait le bas de soie. Celui-ci, après la première guerre mondiale, fut évincé par le bas de soie artificielle qui, à son tour, a dû, depuis le dernier conflit, céder le pas devant le bas nylon. Des phénomènes semblables peuvent être constatés dans l'industrie chimique, dans l'industrie des textiles, dans celle de l'aluminium et dans d'autres encore.

V. LA POLITIQUE SUISSE EN MATIÈRE DE COMMERCE EXTÉRIEUR

Jusqu'ici nous avons exposé le rôle que joue dans l'économie du pays notre commerce extérieur. Chacun comprendra pourquoi l'Etat ne saurait se désintéresser d'un tel problème. Sa mission est claire : s'employer à favoriser dans toute la mesure du possible nos relations avec l'étranger dans le domaine de l'exportation et de l'importation. Le fait que la situation se modifie sans cesse

rend l'accomplissement de cette tâche particulièrement difficile. En effet notre politique touchant le commerce international doit tenir compte aussi bien des événements intérieurs que des mesures diverses et nombreuses prises par les Etats étrangers. Les deux guerres mondiales ont engendré des complications extrêmes dans les rapports économiques entre tous les Etats. Il s'ensuit que notre politique en la matière comporte des problèmes infiniment plus complexes qu'autrefois. Parmi ceux qui s'offrent à notre étude, nous retiendrons surtout celui des entrées et des sorties de marchandises. Ce faisant, nous ne perdrons pas de vue toutefois le fait que notre politique, touchant le commerce extérieur, s'étend à d'autres secteurs. Nous pensons notamment aux échanges si variés qui se font sur le plan du tourisme, des transports, des assurances, des licences, des crédits (au sens large du terme), du transit de marchandises, etc.

1. Economie interne et commerce extérieur

On a dit souvent qu'il n'y a, en définitive, aucun antagonisme entre l'économie interne et le commerce extérieur. Il suffirait pour s'en rendre compte de considérer l'économie dans son ensemble, mais il est vrai que certains groupements économiques, travaillant presque entièrement pour le marché intérieur, ne voient pas de très bon œil un commerce international bénéficiant de libertés étendues. Certes nous ne contestons pas à de tels groupements le droit à l'existence. Dans cet ordre d'idées notre agriculture offre un exemple particulièrement frappant. En principe elle s'oppose à l'entrée de produits qui concurrencent les siens. Tout au plus admet-elle l'importation de produits étrangers lorsque ceux du pays ne suffisent pas à couvrir les besoins de la population. Or, le rôle du commerce est de fournir au consommateur des marchandises à des prix avantageux. D'autre part, il est dans l'intérêt de notre commerce extérieur de ne pas limiter autre mesure l'importation, grâce à laquelle nous pouvons à notre tour exporter et tenir en échec la concurrence étrangère. Il est notoire que, pour des raisons diverses, les frais de production de notre agriculture sont plus élevés qu'ailleurs. Toutefois, si l'on entravait à l'excès l'importation au seul profit de l'agriculture, on provoquerait une hausse des prix qui suivrait bientôt celle des salaires. La répercussion ne tarderait pas à se faire sentir sur les prix de revient et de vente des produits exportés ; la lutte contre la concurrence étrangère n'en deviendrait que plus âpre. Mais, d'autre part, des raisons politiques et d'économie de guerre exigent qu'on prenne à la frontière certaines mesures de protection. Cette nécessité, chacun devrait la comprendre et l'admettre. Toute proportion gardée, l'on peut dire que le même problème se pose pour certaines branches de l'industrie et du commerce. C'est donc aux autorités qu'incombe la mission — souvent fort délicate — de trouver, dans l'intérêt de la communauté, un compromis entre les revendications parfois diamétralement opposées des divers groupements économiques. A ce propos relevons le fait que les mesures de protection décrétées par l'Etat conduisent facilement à d'injustes priviléges pour quelques-uns aux dépens de tous. De plus, l'expérience le prouve, ces mesures ne donnent pas toujours les résultats escomptés. Il arrive même qu'elles portent atteinte

à l'économie dans son ensemble. Il n'est pas rare, par exemple, qu'une industrie dont les produits ne trouvent qu'à grand-peine le chemin de l'étranger, se rabatte sur le marché intérieur. L'on assiste alors dans la branche à une concurrence démesurée. Un tel danger existe en fait pour certains produits agricoles comme le vin, le bétail de boucherie, ainsi que pour certains fruits et légumes. Il menacera peut-être dans un proche avenir l'industrie des tracteurs. Pour des raisons militaires, en effet, l'importation de ces machines a été fortement limitée. Relevons ici le fait que les conflits d'intérêts ne surgissent pas seulement à propos du contingentement. La politique douanière n'est pas étrangère à de telles difficultés. On sait qu'une commission d'experts travaille depuis quelques mois à l'élaboration d'un nouveau tarif douanier. Celui qui est en vigueur doit être remplacé parce que suranné dans ses dispositions techniques. On n'ignore pas non plus que les taux en sont trop bas. Ladite commission a l'intention de proposer outre une classification plus complète des positions tarifaires, une hausse de 50 % sur tous les taux qui n'ont pas été modifiés depuis 1921, date à laquelle le tarif actuel est entré en vigueur. Divers groupements économiques qu'intéresse avant tout le marché intérieur, jugeant ces mesures insuffisantes demandent que l'augmentation des positions douanières soit nettement plus forte. Or, la plupart des groupes économiques sont d'un avis opposé en ce qui concerne du moins les matières indispensables à la fabrication de leurs produits. La Suisse, avons-nous dit, ne saurait sans courir un grave danger entraver l'importation par des mesures draconniennes. La commission d'experts dont il est question fera bien d'examiner à fond tous les desiderata qui lui seront adressés. C'est à ce prix qu'elle évitera des erreurs difficilement réparables qui, tout en nuisant à notre économie, ne manqueraient pas d'atteindre, par voie de conséquence, le pays tout entier. En matière de politique douanière, un Etat n'a pas le droit de recourir à des mesures unilatérales sans se soucier de ses relations avec l'extérieur. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit d'un pays, comme le nôtre, qui dépend du bon vouloir de l'étranger pour ses importations et surtout pour ses exportations.

2. *Notre politique en matière d'importation et d'exportation*

On peut se demander si dans un pays comme la Suisse il est sensé de parler d'une politique en matière d'importation ou d'exportation, car n'avons-nous pas admis qu'un commerce extérieur aussi libre que possible est le seul conforme à nos intérêts ? Si l'on posait la question à un négociateur suisse, il répondrait sans conteste par la négative. Car il considère le commerce extérieur comme un tout en admettant cependant que son rôle essentiel comme intermédiaire est de favoriser l'exportation. Il est d'avis qu'en temps normal l'Etat se doit d'intervenir en faveur de l'exportation afin de procurer à chacun son gagne pain. Or, les temps ne sont pas toujours normaux et l'Etat doit s'adapter aux circonstances. On l'a bien vu dans les dernières années de la deuxième guerre mondiale et pendant le conflit de Corée alors que la difficulté majeure consistait à fournir au pays les produits de première nécessité. Tantôt c'était l'importation, tantôt l'exportation qui prenait la plus grande importance pour nos

besoins nationaux. En temps normal on est tenté de subordonner l'importation à l'exportation ; c'est le contraire en période de disette.

Il n'est pas surprenant que les doctrines en cette matière soient opposées et diverses. Dans la plupart des cas ce ne sont pas les mêmes entreprises qui importent et exportent. Fidèle à sa mission, l'importateur cherche à s'approvisionner auprès du vendeur qui lui fait les conditions les plus favorables. Ce faisant, il ne peut toujours se soucier des désiderata de l'exportateur. Celui-ci à son tour s'efforce de placer ses marchandises là où il en obtient le plus. Un commerce mondial libre de toute entrave ne se conçoit malheureusement plus depuis de nombreuses années. Il ne fut possible qu'aux temps, désormais révolus, où l'on pouvait librement convertir les monnaies. Faisant sienne la devise d'André Sigfried, « on ne peut pas être sage tout seul », notre pays s'est vu contraint dès 1930 d'admettre la réglementation des devises introduite dans les Etats étrangers. Renonçant dans de nombreux cas à l'ancien système du libre échange (multilatéralité), il a dû adopter le principe du bilatéralisme. C'est ainsi que sont nés les divers accords de clearing selon lesquels l'importateur fut tenu d'effectuer ses paiements en francs suisses, auprès d'une banque autorisée pour le compte de la Banque nationale ou de l'Office suisse de compensation. Les montants ainsi réunis servirent à payer les exportateurs. Vers 1933 on fit d'autres entorses au principe du libre échange en obligeant l'importateur à acheter ses marchandises, sans se soucier des prix, dans certains pays déterminés. Grâce à ces mesures l'exportateur put de nouveau livrer ses produits dans ces mêmes pays. Nous ne pouvons pas, dans le cadre restreint de cette étude, examiner de plus près les divers genres d'accords de clearing, de compensation et de paiement qui résultèrent de ce nouvel état de choses. Disons toutefois qu'ils présentaient tous le caractère de conventions bilatérales. L'Union européenne des paiements, dont nous dirons quelques mots plus loin, a heureusement desserré ces entraves qui paralysaient notre commerce extérieur. Il faut pourtant reconnaître que le principe de l'accord bilatéral, aujourd'hui encore, est ancré dans l'esprit de nombreux exportateurs suisses. On l'a bien vu, il y a quelques mois, lorsque de divers côtés on sollicita la conclusion d'accords de clearing avec quelques Etats sud-américains. A l'appui de cette requête, on prétendit que les pays intéressés créaient des difficultés à nos industries d'exportation sous le prétexte que nos commandes chez eux étaient insuffisantes. On peut objecter aux requérants — l'expérience l'a prouvé en suffisance — que le contrôle des changes n'a jamais eu pour effet de développer les exportations, puisqu'on a même constaté qu'elles accusaient parfois un recul, les produits tirés des pays en question étant le plus souvent d'un prix trop élevé. On a demandé également qu'on oblige les importateurs à s'approvisionner dans les Etats membres de l'UEP. Or, l'on oublie trop souvent que nos débouchés ne sont pas tous situés dans ces pays et que nous devons aussi passer des commandes à d'autres Etats. Enfin les requérants ignorent sans doute qu'une telle politique entraînerait une hausse des prix. Ainsi que nous l'avons observé plus haut, notre pouvoir de concurrencer l'étranger en serait amoindri.

Les divergences de conceptions qui divisent importateurs et exportateurs proviennent également du fait qu'en général nos industries d'exportation tra-

vailtent aussi bien pour notre pays que pour l'étranger. L'industrie horlogère dont 95 % de la production est absorbée par l'étranger constitue une exception. Dans la plupart des autres industries la proportion des produits exportés est sensiblement plus faible. Plus une industrie d'exportation travaille pour le marché intérieur plus forte est sa tendance à solliciter la protection de l'Etat. A cet égard, on peut assimiler une telle industrie à celles qui dépendent exclusivement du commerce intérieur. On voudrait, en effet, que l'Etat encourageât certaines exportations. Pour ce faire, nous l'avons dit, le meilleur moyen consiste à importer davantage. Fait paradoxal l'Etat, pour venir en aide aux industries d'exportation devrait empêcher l'entrée des produits qui les gênent. Il serait souhaitable que dans certains milieux économiques l'on considérât avec moins d'égoïsme ces problèmes que pose notre commerce extérieur.

3. Les problèmes du contingentement

Le système des accords bilatéraux abondamment pratiqué dès 1930 et plus particulièrement depuis la dernière guerre, ainsi que la protection dont ont bénéficié certains groupements économiques ont eu pour conséquence le contingentement des importations et des exportations. Nous avons vu qu'en Suisse les interventions des pouvoirs publics dans le domaine du commerce extérieur ont pour unique but l'intérêt de la collectivité. Ce serait en conséquence une vainre entreprise que de s'attaquer au principe du contingentement. Néanmoins cela ne saurait nous empêcher de dire tout haut que de telles mesures sont de graves atteintes au libre cours de la vie économique. Pour des raisons de politique commerciale et par mesure de protection, il a bien fallu édicter des prescriptions tendant à limiter les importations. Dès lors la difficulté consiste à répartir entre les diverses entreprises intéressées les contingents qui, en soi, sont insuffisants. Faut-il n'admettre au partage que les importateurs dont l'activité s'exerçait avant l'application du contingentement ? Convient-il de faire bénéficier des contingents les importateurs qui, jusqu'à ce moment-là, n'achetaient que dans certains pays donnés ou qui n'ont encore jamais importé ? Faut-il aussi prendre en considération des organisations (comme les coopératives) dont les affiliés bénéficieraient indirectement des mesures de protection prises par l'Etat ? Comment faut-il traiter les entreprises nouvelles ? Sur quelles bases doit-on fixer les contingents à distribuer ? Tels sont les problèmes qui se posent aux organes d'exécution de l'Etat. Diverses inconnues en rendent la solution encore plus délicate, solution qui nécessairement varie de cas en cas. D'une façon générale nous pensons qu'il est normal d'admettre à la répartition tout d'abord les importateurs traditionnels. Il nous paraît indiqué d'autre part de constituer des réserves réduites à l'intention des entreprises nouvelles et en prévision des cas tout à fait particuliers. En revanche, l'on ne devrait sous aucun prétexte admettre à la répartition celui qui retirerait desdites mesures de protection un avantage immédiat. Nous estimons enfin qu'une moyenne établie sur quelques années fournirait une base acceptable pour la répartition des contingents. Il ne faut pas toutefois se faire des illusions. Quel que soit le système de répartition que l'on imaginera, il fera des mécontents et d'aucuns ne manqueront pas de crier à l'injustice.

Des conditions analogues se présentent sur le plan des exportations. Avant l'entrée en vigueur de l'UEP, on fixait dans les traités de commerce les contingents d'exportation pour tel produit ou groupe de produits. C'est encore le cas aujourd'hui pour les marchandises non libéralisées et qui sont destinées aux pays avec lequel le contrôle des échanges existe encore. Il incombe aux pouvoirs publics de faire en sorte que, dans la mesure du possible, tous les exportateurs soient admis à la répartition. Cela n'est certes pas facile, car nos fournisseurs ont la tendance à limiter leurs achats de produits secondaires (*less «essentials»*) ainsi que les produits coûteux, au profit de ceux qu'ils considèrent comme les plus importants. Parmi ces derniers ils rangent notamment les machines-outils, les tissus lourds et les articles semi-fabriqués. Nous n'avons jamais admis une telle discrimination, qui aurait pour effet certain d'introduire une perturbation dans notre structure économique. Elle serait en outre préjudiciable à nos industries de produits de luxe, ainsi qu'aux industries, fort développées chez nous, exigeant une main-d'œuvre importante. Le second souci des autorités doit être de répartir aussi équitablement que possible entre les entreprises intéressées les contingents prévus par les traités de commerce. Cela n'est point aisément possible. La répartition, fréquemment, fut laissée aux soins des associations d'exportateurs. A de nombreuses reprises ils constatèrent que la tâche était malaisée, surtout dans les cas d'entreprises n'appartenant pas à la même fédération.

VI. NOTRE COMMERCE EXTÉRIEUR ET LES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

1. *OECE et UEP*

On sait que depuis des années la Suisse fait partie de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE). En 1950 elle a adhéré à l'Union européenne des paiements (UEP). L'OECE s'est donné comme tâche générale de ranimer, sur le plan économique, les échanges internationaux demeurés dans un état stagnant après la guerre. Pour nous il s'agissait d'abolir les mesures discriminatoires qui paralysaient entre autres notre exportation et notre tourisme. Le système de contingentement quantitatif portait un préjudice particulièrement grave à nos industries spécialisées dans la production d'articles finis. En effet, d'après ce système les marchandises étaient réparties en catégories dites « essentials », « less essentials » et « non essentials ». Il eût été vain de vouloir libéraliser le commerce tant que les paiements se faisaient selon le principe bilatéral. Cette pratique, on s'en souvient, fut abolie en 1950, lors de la création de l'Union européenne des paiements. L'adhésion de la Suisse à cette institution suscita au premier abord peu d'enthousiasme. On doit reconnaître aujourd'hui que son action a eu d'heureux effets grâce auxquels nos exportations à destination des pays faisant partie de l'UEP ont progressé dans une forte mesure. Certes les crédits avancés par l'Etat ont contribué au succès. La créance de la Confédération au montant maximum de 930 millions de francs fut, en somme, un bon placement. Car supposé que l'UEP ait été

dissoute, la Confédération aurait dû selon toute probabilité encourager notre commerce extérieur par l'apport de capitaux plus considérables. En outre elle aurait dû, nolens volens, s'accommoder de l'ancienne politique de discrimination. Cela étant, on ne peut que souscrire à la récente déclaration faite par le président de la direction générale de la Banque nationale selon laquelle l'UEP est actuellement encore une nécessité. Et même il n'est pas exagéré de prétendre que cette institution revêt pour notre exportation, pour le trafic touristique et financier une importance capitale. Un commerce extérieur multilatéral ne peut qu'être favorable à notre importation. Il va de soi qu'un retour au système des échanges bilatéraux nous obligerait dans le domaine des importations également, de prendre des mesures restrictives. Grâce à l'UEP on a pu en Europe libéraliser le commerce international dans une large mesure. A l'origine les pays furent tenus de libéraliser le commerce privé dans une proportion de 60 %. Par la suite ce taux a été porté à 75 %. Il est regrettable que, pour des raisons qui leur sont particulières, l'Angleterre et la France aient dû le réduire sensiblement. Nous souhaitons que dans l'intérêt général le commerce qui est entre les mains de l'Etat évolue, lui aussi, dans ce sens. En Suisse cette évolution se heurte à des difficultés majeures du fait que l'agriculture irait au-devant d'une concurrence accrue.

2. *Le GATT*

Jusqu'à ce jour notre pays n'a pas cru pouvoir adhérer au General Agreement of Tariffs and Trade (GATT). Cette institution est née de la Charte de la Havane qui, à l'origine, se proposait de libérer de toutes leurs entraves les échanges économiques mondiaux. Le projet, louable en soi, était, on le conçoit aisément, irréalisable ; aussi aucun Etat à l'heure actuelle n'a-t-il ratifié la charte. Le GATT, lui, s'est fixé des objectifs plus accessibles. Il prévoit néanmoins que seuls les pays à monnaie faible sont autorisés à prendre des mesures de restrictions en matière d'importation. Cela étant, notre adhésion à cette organisation aurait pour effet d'annihiler nos moyens de défense sur le plan de notre politique commerciale. Le GATT, nous nous plaisons à le reconnaître, a remporté dans le secteur des douanes des succès appréciables. Par voie de négociation on est parvenu à réduire dans 40 Etats membres de l'institution et qui représentent ensemble près de 80 % du commerce mondial des milliers de positions tarifaires. Divers Etats parmi lesquels les U.S.A. se refusent à discuter le problème des tarifs douaniers avec les pays ne faisant pas partie du GATT. La plupart des Etats qui s'adonnent au commerce international sont entrés dans cette organisation. Nos relations économiques avec l'étranger étant pour nous d'une nécessité vitale, il est à prévoir que nous devrons tôt ou tard y participer à notre tour. Peut-être l'entrée en vigueur du nouveau tarif douanier nous permettra-t-elle de modifier notre attitude dans ce domaine.

VII. DE QUELQUES CONSIDÉRATIONS JURIDIQUES

Antérieurement à 1930 notre politique commerciale était régie par les articles de la Constitution fédérale sur les douanes et plus spécialement par la loi

douanière. La crise qui survint en 1931 engagea le Parlement à prendre diverses mesures. Elles firent l'objet d'un arrêté fédéral concernant les mesures de défense économique envers l'étranger dont la durée, fixée tout d'abord à trois ans, fut renouvelée à plus d'une reprise. Il a été soumis au référendum en 1939. L'article premier dit en substance ce qui suit :

« Le Conseil fédéral est autorisé à prendre toutes mesures utiles pour lutter contre le chômage, protéger la production nationale si elle devait être menacée dans ses intérêts vitaux, augmenter les réserves de marchandises indispensables au pays, favoriser l'exportation dans l'intérêt de la balance suisse des paiements. »

Comme on le voit, l'article fixe des objectifs extrêmement vastes. Aussi n'est-ce pas sans raison qu'il fut considéré comme le prélude des pleins pouvoirs du Conseil fédéral. En 1931 déjà il permettait à la Confédération d'intervenir dans de nombreux domaines de notre économie. Il servit de base entre autres à 66 arrêtés, en vertu desquels nombre de marchandises furent soumises à un permis d'importation. Dès lors le Conseil fédéral avait le droit de décréter certains contingentements, de centraliser les achats, de percevoir des taxes douanières supplémentaires, de subordonner enfin l'importation à l'achat de produits suisses. D'autres arrêtés eurent pour objet le ravitaillage du pays en matières de première nécessité, le contrôle des importations et des exportations et la restriction de ces dernières (notamment après l'ouverture des hostilités en Corée). Aujourd'hui encore les innombrables ordonnances sur le financement de notre commerce avec l'étranger revêtent une importance toute particulière.

Les articles économiques sont entrés en vigueur par le suite. Ils constituent la seule base juridique des mesures que prend l'Etat en faveur de l'économie interne. Les lois d'application desdits articles se succèdent à un rythme accéléré. Ainsi depuis le 1^{er} janvier 1954, date de l'entrée en vigueur de la loi sur l'agriculture, de nombreuses décisions en vertu de l'arrêté fédéral sur les mesures économiques sont devenues superflues. Rappelons ici que l'origine du statut horloger remonte à l'arrêté en question. La nouvelle loi fédérale sur l'approvisionnement du pays ainsi que la future loi fédérale sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail, seront vraisemblablement sous toit avant la fin de 1954. Ces deux lois remplaceront également les dispositions analogues qui furent appliquées jusqu'à ce jour. Dans ces conditions on est en droit de se demander si l'arrêté fédéral dont il s'agit ne deviendra pas superflu. Nous pensons qu'il conservera sa raison d'être, mais uniquement en ce qui concerne nos relations économiques internationales : financement, contingentement des sorties et des entrées. C'est donc exclusivement pour des raisons de politique commerciale et comme moyen de défense contre les mesures étrangères affectant nos exportations que ledit arrêté semble devoir subsister. Toutes les autres dispositions devraient disparaître, notamment celles qui touchent à la production indigène, à l'approvisionnement du pays et au chômage. Il convient donc, pensons-nous, de réduire la portée de cet arrêté fédéral, tout en délimitant de façon aussi rationnelle que possible les compétences légales sur le plan de l'économie interne et du commerce extérieur. On ne manquera pas d'objecter que les temps présents sont trop incer-

tains pour prendre de telles mesures. Et pourtant un Etat constitutionnel doit avoir en tout temps non seulement le pouvoir, mais aussi la volonté d'adapter ses lois à sa constitution, qui est la marque distinctive la plus évidente de son autorité et de son indépendance.

Ce n'est pas seulement pour des motifs juridiques que la refonte de l'arrêté fédéral et son adaptation aux articles économiques paraissent hautement désirables. C'est aussi pour des raisons, non moins essentielles, d'ordre économique et politique. Malheureusement les articles économiques sont interprétés d'une façon extrêmement large. On sait aussi à quelles fins certains milieux intéressés voudraient faire servir la Constitution. Si, dans un avenir prochain, la conjoncture en Suisse venait à flétrir, l'on ne se ferait pas faute d'exercer sur le Conseil fédéral et sur l'Administration de fortes pressions, afin qu'ils multiplient leurs interventions dans le domaine économique. N'oublions pas que notre Parlement est enclin à approuver de telles interventions. Or, l'arrêté fédéral sur les mesures économiques risquerait de devenir une base dite juridique, au moyen de laquelle on pourrait aller au-delà des lois issues des articles économiques. Par des mesures qui ressortissent au dirigisme, l'Etat pénétrerait plus profondément encore dans la structure économique du pays. Il s'agit d'écartier le danger avant qu'il ne soit trop tard.

SOCIÉTÉ FIDUCIAIRE LÉMANO

G.-A. Schaefer, adm.

LAUSANNE

12 bis place St-François

Tél. 23 66 22

● *Spécialistes en matière fiscale*

Société reconnue par le Conseil fédéral comme institution de révision au sens des articles 732, 764 et 874 C. O.

Discretion absolue