

**Zeitschrift:** Neue Schweizer Rundschau

**Band:** - (1929)

**Heft:** 6

**Artikel:** La Suisse peut-elle faire obstacle à l'œuvre économique de la Société des Nations?

**Autor:** Martin, William

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-759808>

### **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:** 06.10.2024

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

## La Suisse peut-elle faire obstacle à l'œuvre économique de la Société des Nations ?

*par William Martin*

Au moment où s'est réunie, au printemps de 1927, la Conférence économique internationale, ses délibérations ont éveillé de grands espoirs. On a cru, dans beaucoup de milieux, que le mouvement de protectionisme auquel avaient participé tous les peuples depuis la guerre allait être brisé. Il semblait que les affirmations solennelles émises par une conférence qui comprenait tous les chefs de la vie économique dans l'ensemble des pays du monde auraient une autorité suffisante pour faire réfléchir les gouvernements et mettre fin à la course des tarifs, forme moderne de la course aux armements.

Depuis lors, la Société des Nations n'a cessé de travailler à la réalisation des vœux de la Conférence économique. Plusieurs conventions ont été mises sur pied, dont quelques-unes présentent, pour la vie internationale, une réelle importance. C'est le cas, par exemple, de la convention sur les prohibitions d'exportation et d'importation et de la convention sur le traitement égal des étrangers. Le comité consultatif, qui prolonge la vie de la conférence économique, a émis, dans ses dernières sessions, de nouvelles suggestions, et le comité économique a étudié techniquement tous les problèmes qui lui avaient été renvoyés. Si l'on s'en tient donc à la quantité de travail fourni par les organes de la Société des Nations, on a le droit de dire que la Conférence économique a eu un plein succès.

Il en va malheureusement autrement si, quittant des yeux Genève, on se retourne vers le vaste monde et si l'on se demande ce que les États ont fait, pour leur part, dans ce domaine. On est bien obligé alors de constater que cette œuvre de désarmement économique s'est heurtée, au cours des derniers mois, à des difficultés croissantes. Les obstacles auxquels elle se heurte proviennent de la résistance des gouvernements et des milieux intéressés dans la plupart des pays, le nôtre en particulier.

Que ces résistances soient contraires à l'intérêt général, c'est ce qu'il est difficile de nier lorsqu'on a suivi de près les travaux de la Conférence économique et lorsqu'on s'est rendu compte de l'unanimité avec laquelle tous les hommes compétents, se plaçant en dehors des intérêts

particuliers, ont affirmé que l'Europe ne pourrait pas supporter, à la longue, un régime économique aussi artificiel que celui dans lequel nous vivons. Nous assistons au combat des intérêts privés ou tout au moins nationaux contre l'intérêt général. Il peut être intéressant d'examiner dans quelle mesure ces intérêts sont, en ce qui nous concerne, réels et dans quelle mesure ils justifient le retard que leur résistance apporte aux progrès de tous les peuples.

Pour comprendre l'effort de la Société des Nations dans le domaine économique, il faut remonter à ses origines historiques. Nullement dogmatique, cette œuvre est sortie des besoins de l'Europe. Elle n'a pas été fomentée par des professeurs de science économique ou des libéraux doctrinaires de l'ancienne école. C'est le chômage, la crise que traversent de nombreuses industries, la reconstruction de la vie économique des pays qui ont traversé l'inflation, ce sont les difficultés de la restauration des régions éprouvées par la guerre, et le reclassement, nécessité par la création de nouvelles frontières qui ont amené la Société des Nations à s'occuper activement de ces problèmes.

Le Pacte ne lui en faisait pas un devoir. Il ne semble même pas qu'on ait eu à Paris une vision nette de l'action qu'elle pourrait exercer dans ce domaine. C'est seulement au cours de l'année 1920, à un moment où la Société des Nations se heurtait à de grandes difficultés politiques, que l'idée de réunir une conférence financière pour mettre de l'ordre dans les changes, a surgi. Plus tard, la reconstruction financière de l'Autriche, puis celle de la Hongrie, sont apparues comme des nécessités pratiques. Enfin, la stabilisation financière de l'Europe a permis d'aborder le champ économique. Toutes ces œuvres ont eu un caractère essentiellement pragmatique, et s'il s'en est dégagé une doctrine, ce n'est pas par la volonté des hommes, c'est par la force des choses.

L'histoire de l'Europe avant la guerre s'explique en partie par un double besoin économique: le besoin, pour l'industrie de trouver les matières premières qu'elle emploie et que la plupart des pays de notre continent ne fournissent pas, a conduit à l'expansion coloniale; le besoin de débouchés de plus en plus grands pour absorber la production croissante des usines a conduit tout d'abord au nationalisme et au protectionisme, puis à l'impérialisme. La guerre est sortie de ces besoins. L'Allemagne, sur-industrialisée, a cherché à s'assurer certaines matières premières qui lui manquaient, comme le fer, et des débouchés nouveaux, qu'elle pensait trouver en Russie.

Ces problèmes n'ont pas été résolus par la guerre. Elle les a même,

à certains points de vue, aggravés; en particulier elle n'a pas agrandi les marchés nationaux. Elle en a réduit plusieurs et, dans l'Europe centrale, les a multipliés. Cette aventure rappelle le mot d'un ancien ministre roumain qui disait: « Lorsque les peuples sont en présence d'un problème insoluble par la diplomatie, ils font la guerre; et lorsqu'ils s'aperçoivent que la guerre ne résoud pas ce problème, ils reviennent à la diplomatie. »

La situation d'avant-guerre, déjà grave en elle-même, puisqu'elle a été capable de produire une explosion aussi formidable, s'est encore aggravée de la concurrence américaine. Les Etats-Unis possèdent un énorme marché intérieur. Ils ont trouvé dans les hauts salaires un moyen commode d'en accroître artificiellement la capacité de consommation; mais tout a une fin, et le jour doit arriver où ce marché sera saturé. Il l'est déjà dans beaucoup de domaines. Pour pouvoir augmenter encore sa capacité d'achat, pour lui permettre d'absorber une quantité croissante de marchandises, l'industrie doit abaisser ses prix de revient. Il n'existe pour cela qu'un moyen, c'est d'augmenter toujours davantage la capacité de production des usines. C'est un cercle vicieux; il ne peut être rompu que par l'exportation. Même si les prix extérieurs ne sont pas aussi élevés que les prix intérieurs, l'exportation, en élargissant la base de l'industrie, lui permet de produire à meilleur marché. C'est pourquoi la concurrence américaine est destinée à se faire sentir en Europe d'une façon croissante, ainsi qu'on le voit déjà, pour ne citer qu'un seul exemple, dans la branche automobile.

Cette concurrence comporte une leçon. Si nous ne voulons pas être submergés par elle, il faut que notre industrie suive les enseignements que lui donne l'Amérique. Il faut qu'elle cherche une réduction des prix de revient, non pas dans un abaissement des salaires, auquel correspond une diminution de la capacité d'achat de la masse populaire, mais au contraire dans un accroissement de la capacité productive des usines; le prix de revient ne peut s'abaisser relativement que par la masse des produits fabriqués. Mais on se heurte ici à une difficulté fondamentale, c'est que nos marchés nationaux sont trop petits pour permettre l'absorption des marchandises que produirait une industrie ainsi rationalisée. On calcule que pour pouvoir produire dans de bonnes conditions, une usine d'automobiles doit sortir 300 voitures par jour. Trois cents voitures, c'est la consommation totale de l'Allemagne. Inutile de dire qu'aucune usine allemande, et bien peu d'usines européennes peuvent avoir une pareille production.

Dans ces conditions, l'Europe se trouve placée devant un dilemme. Elle peut lutter contre les Etats-Unis et leur concurrence, qui ira en croissant chaque jour, soit par le protectionisme, soit par l'organisation. Elle peut essayer d'élever encore les barrières qu'on a plantées tout autour des nations européennes, mais cette méthode étant une hérésie économique, doit nécessairement, un jour, aboutir à un échec. Il est impossible, à la longue, d'interdire aux produits américains d'entrer chez nous, de même qu'il sera impossible aux Etats-Unis d'interdire l'entrée sur leur territoire de nos produits. Nous épuiserons nos forces réciproques dans une pareille lutte, mais celles de l'Europe étant plus faibles doivent naturellement s'épuiser les premières. En tout cas, cette méthode est politiquement inamicale et il serait invraisemblable que les Etats-Unis, avec toute leur puissance, ne réagissent pas violemment un jour à une politique dont le but avoué serait de les empêcher de commercer sur le continent européen.

L'autre méthode consiste à organiser le marché d'Europe de telle façon qu'il ait des chances de pouvoir concurrencer, à l'intérieur du champ normal des forces économiques, l'industrie américaine. Pour cela, il n'y a qu'une voie : agrandir les marchés de façon à offrir à l'industrie des débouchés suffisants. Cela comporte naturellement, pour tous les pays, des sacrifices, car il faut que l'industrie se spécialise. Si tous les Etats veulent tout fabriquer, ils ne peuvent pas le faire dans de bonnes conditions économiques. S'ils veulent se suffire à eux-mêmes, ce qui est une absurdité économique et politique, ils doivent faire pour cela des sacrifices énormes. Mais ces sacrifices eux-mêmes seront rendus vains par la concurrence américaine. On doit toujours revenir à ce point. Le problème pour nous est donc de nous rationaliser et d'organiser le marché européen assez tôt et dans d'assez bonnes conditions pour que la crise fatale ne nous trouve pas impréparés. C'est à cela que revient, sous diverses formes, toute l'œuvre économique de la Société des Nations.

Mais il faut prévenir ici une confusion. Il ne s'agit pas, dans notre pensée, de la Pan-Europe du comte Coudenhove. Cette idée est théorique. Elle repose sur des fondements doctrinaux exacts, mais ne tient pas un compte suffisant des réalités économiques et des susceptibilités nationales. Vouloir faire de l'Europe un seul tout est une chimère. Ce qu'il faut, c'est essayer, sur certains points, de briser ou d'ouvrir les corsets de force qui enserrant les Etats. Demander à ceux-ci de supprimer leurs droits de douane, c'est-à-dire de provoquer de gaîté de cœur

une crise économique effroyable et imprévisible, doublée d'une crise financière, c'est leur demander une chose qu'aucun, bien certainement, n'est prêt à faire. Mais essayer d'obtenir sur certains points et sur la base de la réciprocité des allègements de tarifs et des facilités d'importation, c'est là une œuvre difficile sans doute, nous en avons la preuve chaque jour, mais non point théoriquement impossible. Il y a en tout cas une idée qu'il faut avoir toujours présente à l'esprit : c'est qu'on ne peut pas demander une concession à un pays sans trouver à cette concession une contrepartie dans le domaine de l'intérêt national.

C'est guidé par ces principes que le comité économique a essayé de mettre en pratique les principes de la conférence économique sur la liberté des échanges, en commençant son étude par un certain nombre de produits, soigneusement choisis. On a pensé que ces produits devraient être d'une grande importance pour l'industrie et en même temps relativement indépendants dans leurs répercussions économiques sur d'autres produits. On a ainsi choisi deux marchandises purement industrielles : le fer et le ciment et deux marchandises agricoles : le bois et le cuir.

Mais malgré les précautions dont on s'est entouré, malgré la bonne volonté mise par tous les membres du comité économique, qui se rendent compte unanimement de l'impossibilité où leurs pays se trouvent de pousser jusqu'à l'absurdité la politique protectionniste, des difficultés se sont élevées, qui semblent, au moins pour le moment, insurmontables. Ces difficultés, dont nous ne pouvons pas étudier ici tous les aspects économiques, se résument dans le fait que l'Europe est constituée par deux grands groupes d'Etats, qui n'ont ni le même développement, ni les mêmes intérêts.

Dans l'Europe centrale et occidentale, nous trouvons une série de pays, tels que l'Allemagne, la Suisse, la Belgique, l'Angleterre et dans une certaine mesure la France, la Tchécoslovaquie, l'Autriche, etc., qui sont fortement industrialisés et dans lesquels la production agricole joue un rôle secondaire. Dans l'Europe orientale et les Balkans, au contraire, les Etats sont plutôt agricoles et leur industrie en est au premier stade de son développement.

Mais il va sans dire que ces types ne sont pas purs. Tous les pays industriels pratiquent, dans des mesures variables, une politique protectionniste en matière agricole et tous les pays agricoles pratiquent une politique protectionniste en matière industrielle. En apparence, ce phénomène est absurde. Il s'explique cependant fort bien.

Prenons comme exemple notre propre pays. Dans un laps de temps relativement court, notre population agricole est tombée de 80 à 25%. Ses représentants nous affirment aujourd'hui que si on laissait nos frontières ouvertes aux importations des autres pays, c'est-à-dire si on laissait les lois économiques jouer, sans aucune intervention extérieure, conformément à la plus pure doctrine libérale, le résultat serait de rendre presque impossible l'existence de ce dernier quart restant de paysans et de transformer la Suisse en une nation purement industrielle. Nous ne pouvons pas apprécier ici si cette affirmation est bien correcte et si l'on ne trouverait pas dans le jeu même des forces économiques des compensations. Mais il est clair qu'une certaine protection de notre agriculture est nécessaire si nous voulons éviter de devenir un Etat purement industriel, c'est-à-dire de modifier profondément les bases mêmes de notre politique intérieure et la composition de notre société.

En retour, les Etats agricoles de l'Europe orientale déclarent qu'ils sont obligés de posséder au moins quelques industries nécessaires à leur défense nationale s'ils ne veulent pas laisser compromettre leur indépendance politique par les pressions que rendrait possibles leur dépendance économique. L'Europe étant ainsi constituée, comment se présentent, dans la pratique, les possibilités d'un agrandissement du marché industriel, c'est-à-dire d'une internationalisation limitée, mais suffisante du marché européen?

Il serait vain de vouloir assurer aux industries existantes de nouveaux débouchés, soit dans leur propre pays, soit dans des pays concurrents. Agrandir le marché de l'industrie de l'Europe occidentale, cela signifie lui ouvrir les frontières des pays agricoles de l'Europe orientale, c'est-à-dire empêcher celle-ci de se constituer une industrie nouvelle et artificielle.

Mais, tout naturellement, ces pays, lorsqu'on leur demande une concession aussi importante, exigent une contre-partie. Si nous refusons d'accepter leurs produits agricoles, nous condamnons au chômage une partie de leur population, pour laquelle ils sont obligés de trouver de nouvelles activités. Leur industrialisation croissante est donc le corollaire inévitable de notre protectionnisme agricole, et c'est en cela que, par une répercussion indirecte, mais presque immédiate en pratique, la protection que nous offrons à notre agriculture a pour conséquence de limiter les possibilités d'exportation de notre industrie.

Il serait aisé de multiplier les exemples. Les difficultés qui ont rendu jusqu'ici impossible la conclusion d'un arrangement commercial entre

l'Allemagne et la Pologne n'ont pas d'autre source. Les Allemands veulent exporter en Pologne des produits industriels; les Polonais, qui en ont besoin sont disposés à les acheter. Mais ils exigent, en retour, que l'Allemagne ne se refuse pas à acheter les produits agricoles polonais. Or, l'agriculture polonaise produisant dans des conditions meilleures que l'agriculture allemande, toutes les forces de l'agriculture allemande sont tendues pour empêcher le gouvernement du Reich de faire à la Pologne les concessions qui seraient nécessaires pour en obtenir des concessions industrielles.

Les problèmes ne se posent pas autrement pour nous. La Yougoslavie, par exemple, qui n'est pas très éloignée de nos frontières, pourrait constituer pour certaines de nos industries un débouché important. Mais depuis fort longtemps, toute la politique serbe tourne autour du problème de l'exportation des porcs. Les Yougoslaves nous disent: «Achetez nos porcs, nous achèterons volontiers vos machines, vos soies ou vos montres.» Ici le gouvernement suisse se heurte à une opposition catégorique de nos paysans: «Si vous ouvrez nos frontières, disent-ils, vous nous ruinez.» Nos paysans ne peuvent pas concurrencer victorieusement des peuples dont le niveau de vie est plus bas que le nôtre. Après avoir fait pendant des siècles un immense effort d'épargne et de progrès, nous voyons cet effort se retourner contre nous et nous handicaper par rapport aux nations plus arriérées.

Mais avant de passer outre, il faudrait s'assurer que l'argument de nos paysans est bien fondé. Nous sommes tellement habitués à voir violenter les lois économiques pour des raisons politiques que nous nous perdons au milieu de ce dédale de répercussions. Pour s'y reconnaître, il faut prendre de temps en temps un exemple précis. Voyons donc le cas des porcs.

Il y avait, jadis, en Suisse, sur les porcs étrangers, un droit de quinze francs. Les paysans se sont adressés au Département de l'économie publique et lui ont déclaré que ce droit était insuffisant; la preuve était que le prix des porcs diminuait constamment et que cette production cessait d'être rentable pour les paysans. On a donc, pour leur être agréable, porté le droit à soixante francs, le 400%. Qu'est-il arrivé? Le prix des porcs s'est-il relevé? Nullement. Il a continué à descendre, et cela pour une raison bien simple, c'est que les paysans, à l'abri de cette protection nouvelle, ont produit davantage de porcs. Le droit n'a servi à rien. Pour notre économie générale, il eut certainement été préférable de n'en pas mettre.



On pourrait citer d'autres cas dans lesquels une intervention de caractère protectionniste n'a pas servi les intérêts du pays. Tout le monde sait, par exemple, que la qualité des fromages suisses a baissé. Ce phénomène n'a pas échappé à nos autorités qui s'en sont inquiétés et de longues conférences ont eu lieu au Département de l'économie publique pour en déterminer les raisons. A côté de motifs techniques agricoles, sur lesquels nous n'avons pas à insister ici, la suppression de la concurrence due à la centrale des fromages a été retenue comme un motif d'infériorité dans ce domaine. Ainsi les lois économiques, lorsqu'on les heurte, ne tardent pas à se venger.

Une proposition a été soumise aux Chambres fédérales par le représentant des paysans, M. le Dr. Minger, tendant à instituer le monopole du beurre. Pour comprendre cette proposition, il faut savoir que nous avons lié par traité notre droit d'entrée sur le beurre, de sorte qu'il ne nous est pas possible de l'augmenter. Qu'à cela ne tienne, disent les représentants de l'agriculture, nous n'avons qu'à instituer le monopole; de cette façon nous n'augmenterons pas le droit et nous ne violerons pas notre parole, mais nous n'achèterons plus rien au dehors.

Il n'y a pas besoin d'être très informé des questions économiques pour comprendre que nous agissons ici contre notre propre intérêt.

La Suisse, dans toutes ses négociations commerciales a en mains deux atouts: le premier est sa réputation de loyauté, le second sa capacité d'achat relativement élevée. L'institution du monopole du beurre ébranlerait ces deux avantages; car si la Suisse, après avoir promis de ne pas élever les droits sur un produit, trouve un moyen détourné pour rendre son engagement inopérant, où est notre loyauté? Et si l'on continue à renchérir par des moyens artificiels le prix de la vie en Suisse, où sera bientôt notre capacité d'achat?

En réalité, nous sommes ici en présence d'une politique de classe tout à fait analogue à celle qu'ont faite les patriciens du XVIII<sup>e</sup> siècle, bien que retournée. Jadis, les villes souveraines se faisaient subventionner par les campagnes; c'est ainsi, par exemple, que le gouvernement bâlois interdisait à ses campagnards de faire du fromage, de façon à ce que le beurre reste bon marché pour les citadins. Nous n'agissons pas autrement aujourd'hui avec notre protectionnisme agricole et nos monopoles de tous ordres. La seule différence est que ce sont maintenant les citadins qui sont appelés à subventionner les campagnards.

Cette politique est peut-être logique. Il faut bien trouver aux Chambres une majorité; en dehors des socialistes, celle-ci ne peut exister que

grâce aux paysans. De plus, on doit reconnaître qu'il y a, pour le pays, un intérêt social à ne pas laisser périliter une classe importante de sa population. Mais devant une politique qui a, au point de vue économique, un caractère évidemment artificiel, on est obligé de se demander si cela pourra durer. Les fantaisies économiques du XVIII<sup>e</sup> siècle ont abouti à une catastrophe; nous souhaitons qu'il n'en soit pas ainsi pour notre génération ou nos descendants. Mais nous ne croyons pas qu'on puisse, à la longue, violer les lois économiques, sans en ressentir aucun inconvénient.

Au surplus, on doit se demander si, d'une part, cette politique est efficace et d'autre part si son alternative est aussi grave qu'on nous le dit. Il n'est nullement établi que, dans un régime de concurrence plus libre, l'agriculture serait condamnée. Elle subirait peut-être une crise momentanée et serait obligée à un effort de réadaptation; mais ce qui est possible dans d'autres pays, comme le Danemark, doit l'être également chez nous où la population est instruite et laborieuse.

Au point de vue international, l'intérêt de la Suisse est évident. Notre marché intérieur est minuscule et ne peut pas suffire à maintenir au niveau des exigences modernes une industrie aussi considérable que la nôtre. Pour cette industrie, l'extension de son marché, c'est-à-dire la création de nouveaux débouchés extérieurs est une question d'existence. Or, nous ne pouvons pas étendre les débouchés de notre industrie si nous fermons hermétiquement nos frontières aux importations agricoles des autres pays. La prétention de vouloir tout faire par nous-mêmes et de nous suffire économiquement dans le plus grand nombre possible de domaines comporte une déperdition de forces. Au contraire, une politique plus libérale présenterait pour le pays d'immenses avantages. Sans doute, certaines industries ou certaines branches agricoles mal fondées dans les réalités économiques risqueraient de disparaître. Mais nous avons pour certains produits de qualité un monopole de fait, qu'aucun autre pays ne peut nous contester. C'est le cas par exemple dans l'horlogerie, dans certaines machines, comme les turbines, etc. Il est probable que nous gagnerions bien plus en exploitant ces monopoles qu'en nous fermant les marchés étrangers par des mesures de protectionnisme, dans des domaines où nous n'avons aucune supériorité économique.

Il faut, pour cela, choisir et le choix est difficile. C'est une lourde responsabilité, surtout pour un gouvernement qui dépend d'une certaine majorité parlementaire; et pourtant, si nous voulons être un pays

agricole, nous ne pouvons pas être en même temps un pays industriel. Il faut alors nous vouer à l'agriculture, revenir à notre vie de jadis et abaisser le niveau d'existence moyen de notre peuple. Est-ce possible? Peut-on même en concevoir la supposition? Par contre, si nous voulons être un pays industriel, nous ne pouvons pas pratiquer, sur le plan international, une politique qui correspond à l'intérêt social et économique d'une classe de la population, mais qui comporte, pour le pays, des charges qu'il ne saurait supporter à la longue.