

11. September 1974

Schriftliche Beantwortung
(Nr.11 827) Interpellation Hofer-Bern vom 26. November 1973
betreffend Oelkrise

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 6. September 1974

Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

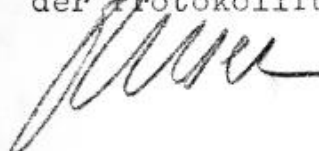
Die Antwort auf die Interpellation Hofer-Bern wird genehmigt
(s. Beilage).

An den Nationalrat

Protokollauszug an:

- EVD 13 (GS 5, HA 5, DWK 3) zur Kenntnis
- VED 5 zur Kenntnis
- BK 4 (Hb, Br, Sa, AS) zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:



NATIONALRAT

11 827 Interpellation Hofer-Bern vom 26. November 1973
Oelkrise

Die im Zusammenhang mit dem Nahostkonflikt von einigen Produzentenländern entfesselte Oelkrise ist von vorläufig noch unabsehbaren wirtschaftlichen und finanziellen, aber auch politischen und sozialen Konsequenzen, die gerade unseren hochindustrialisierten, aber rohstoffarmen Kleinstaat besonders hart treffen können. Der Bundesrat wird infolgedessen um möglichst speditive Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Glaubt der Bundesrat, dass es sich hier um eine temporäre Krise handelt, die lediglich durch den letzten Nahostkonflikt verursacht wurde, oder ist er vielmehr der Ansicht, dass es sich um eine langfristige weltpolitische und weltwirtschaftliche Auseinandersetzung handelt, die gekennzeichnet sein wird durch einen verschärften Kampf um existenznotwendige Rohstoffe und andere lebenswichtige Güter?
2. Falls der Bundesrat der Auffassung zuneigt, dass es sich hier um einen weltweiten Interessenkonflikt handelt, dessen Dauer nicht abzusehen ist, wird er ersucht, darüber Auskunft zu geben, welche Massnahmen er zu ergreifen gedenkt, um dieser Herausforderung langfristig und nicht nur im Sinne eines vorübergehenden "Crisismanagement" zu begegnen.

Im besonderen ersuchen wir den Bundesrat noch zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Ist der Bundesrat bereit, unverzüglich energische Massnahmen zu treffen, eventuell in Zusammenarbeit mit anderen interessierten Staaten, um die Energieversorgung unseres Landes langfristig sicherzustellen, eine grössere Diversifikation der Energieträger anzustreben und so die unerwünschte einseitige Abhängigkeit vom Erdöl so rasch wie möglich und so weit wie möglich abzubauen?
2. Ist der Bundesrat bereit, die Politik der Vorratshaltung, die sich einmal mehr als lebensnotwendig erwiesen hat, mit allen Mitteln auszubauen, um nicht nur für den eigentlichen Kriegsfall, sondern für Notlagen überhaupt so gut wie möglich gewappnet zu sein?
3. Ist der Bundesrat auch der Ansicht, dass der schweizerische Anteil an der Versorgung mit Lebensmitteln, angesichts der unsicheren Zukunft auch auf diesem Sektor, mit allen Mitteln gefördert

werden sollte? Teilt er die Ansicht, dass der Erhaltung und Stärkung einer leistungsfähigen Landwirtschaft für die Behauptung unseres Kleinstaates in krisenhafter Zeit entscheidende Bedeutung zukommt?

4. Die jüngste Entwicklung, insbesondere die Anwendung der indirekten Aggression mit wirtschaftlichen Mitteln, stellt eine objektive Bestätigung des Berichtes über die Sicherheitspolitik dar. Ist der Bundesrat bereit, die dort ins Auge gefassten Massnahmen im Lichte der geschilderten Ereignisse mit besonderer Priorität voranzutreiben?
5. Welche Auswirkungen wird nach Ansicht des Bundesrates die enorme Preiserhöhung für Erdöl und andere Rohstoffe in wirtschafts- und finanzpolitischer Hinsicht haben, insbesondere hinsichtlich der Bekämpfung von Teuerung und Inflation?
6. Teilt der Bundesrat die Auffassung, die von in- und ausländischen Experten vertreten wird, dass angesichts der enormen Preissteigerungen auf Produkten der Dritten Welt die gesamte Entwicklungsstrategie einer grundlegenden Prüfung und gegebenenfalls Neuorientierung unterzogen werden sollte?
7. Teilt der Bundesrat die weitverbreitete Besorgnis, dass die von gewissen Erdölstaaten praktizierten Massnahmen geeignet sein könnten, ein dauerndes Element der Beunruhigung und der Unsicherheit in die Beziehungen zwischen den betroffenen Staaten und Völkern zu tragen und dadurch die so dringend notwendige Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, insbesondere zwischen Staaten mit unterschiedlichem Entwicklungsstand, zu beeinträchtigen?
8. Wenn es offensichtlich ist, dass der vom Zaun gerissene Oelkonflikt die weitere wirtschaftliche und soziale Entwicklung der betroffenen Staaten aufs schwerste gefährdet, so erhebt sich die Frage, ob das Problem nicht vor die in Genf tagende Konferenz für Zusammenarbeit und Sicherheit in Europa gebracht werden sollte, mit deren Zielen der angedrohte und zum Teil bereits ausgelöste Oelboykott völlig unvereinbar ist. Ist der Bundesrat bereit, eine entsprechende Initiative auf internationaler Ebene in Betracht zu ziehen?

Mitunterzeichner: Augsburger, Baumann, Bretscher, Brosi, Etter, Fischer-Weinfeld, Freiburghaus, Gugerli, Hofmann, Leutenegger, Marthaler, Schnyder, Tanner-Thurgau, Teuscher, Tschumi, Ueltschi, Vollenweider.

Begründung:

(Der Interpellant hat auf eine Begründung verzichtet.)

Antwort des Bundesrates

1. Allgemeine Fragen

Schon vor dem Ausbruch des Nahostkonflikts begannen sich - nicht zuletzt unter dem Einfluss der warnenden Studie des "Club of Rome" über "Die Grenzen des Wachstums" - die Stimmen zu häufen, dass wegen der drohenden Energieknappheit die Nachfrage nach Energie nicht mehr unbeschränkt nach Massgabe der Einkommens- und Wohlstandsentwicklung sowie der Bedarfspräferenzen ansteigen dürfe. In dieser Lage konnte jeglicher Zwischenfall die Ölverknappung akut werden lassen.

Im Zusammenhang mit der während des Nahostkonflikts verfüigten teilweisen Produktionsdrosselung sowie dem verhängten Erdölembargo ist der mengenmässige Aspekt des Erdölproblems schlagartig ins Licht gerückt worden. Die jüngsten Preissteigerungen haben dem Problem einen zusätzlichen Charakter und eine neue Dimension verliehen. Beide Erscheinungen sind jedoch Ausfluss des weltweiten Problems der Verknappung von Erdölprodukten. Die Ölkrise kann deshalb nicht als eine vorübergehende Erscheinung betrachtet werden. Sie wirft im Gegenteil fundamentale Fragen auf über das künftige weltwirtschaftliche Wachstum und damit den Wohlstand der Länder, sowie die Stabilität des in der Nachkriegszeit geschaffenen Systems der weltwirtschaftlichen Beziehungen.

Inwiefern durch die Ölkrise ein langandauernder Kampf um existenznotwendige Rohstoffe und andere lebenswichtige Güter ausgelöst wird, hängt davon ab, wie die einzelnen Länder auf diese Herausforderung reagieren werden. Der Versuch, die Rohstoff- und Zahlungsbilanzsorgen auf einzelstaatlicher Ebene bewältigen zu wollen, müsste zwangsläufig in eine für die Weltwirtschaft gefährliche Eskalation von Beschränkungen des Handels- und Zahlungsverkehrs sowie wettbewerbsorientierter Abwertungen ausmünden.

Es kann uns deshalb mit besonderer Genugtuung erfüllen, dass die Regierungen der OECD-Staaten Ende Mai eine internationale Stillhalteabrede getroffen haben. Die beteiligten Regierungen verpflichten sich darin, für die Dauer eines Jahres keine neuen Ein- und Ausfuhrrestriktionen, Exportbeihilfen oder Beschränkungen des Dienstleistungsverkehrs als Folge der eingetretenen oder erwarteten Ertragsbilanzdefizite anzuordnen. Mit dieser Uebereinkunft soll namentlich einer gefährlichen Entwicklung Einhalt geboten werden, die durch die von einzelnen Ländern ergriffenen handelspolitischen Restriktionsmassnahmen ausgelöst worden war. Die Stillhalteabrede kann aber nur dann Bestand haben, wenn sich parallel dazu internationale Aktionen zur Finanzierung der Zahlungsbilanzdefizite der betroffenen Länder realisieren lassen. Solche Aktionen brauchen Zeit, um in Gang gebracht zu werden. Die OECD-Vereinbarung schafft die notwendige Atempause, um längerfristige Lösungen der wirtschaftlichen Aspekte des Erdölproblems zu verwirklichen.

Der Bundesrat gibt seiner Hoffnung Ausdruck, dass die globalen Dimensionen der energiewirtschaftlichen Probleme die Erkenntnis wachsen lassen, dass sich die gestörten Weltwirtschaftsbeziehungen nur durch gegenseitig abgestimmte Massnahmen auf den Gebieten des Handels, der Währung, der Investitionen und der Entwicklungspolitik wieder ins Gleichgewicht bringen lassen. Die Schweiz befürwortet eine sinnvolle internationale Zusammenarbeit zwischen Konsumenten und Produzentenländern (mit Einschluss der Entwicklungsländer) und eine engere energiepolitische Kooperation der Industrienationen. Sie verfolgt mit Interesse die Bemühungen der Mitgliedländer der "Energy Coordinating Group" zur Schaffung eines gemeinsamen Aktionsprogramms der wichtigsten Erdölkonsumentenländer für den Krisenfall .

Was die Frage nach den Massnahmen, insbesondere der Diversifikation der Energieträger, anbetrifft, so teilt der Bundesrat die Ansicht des Interpellanten, dass die einseitige Abhängigkeit von ausländischem Erdöl so rasch als möglich und so weit als möglich abgebaut werden sollte. Hierüber wird der Vorsteher des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements, das die Frage der Diversifizierung, der Entwicklung neuer Energiequellen sowie die Probleme der langfristigen Energieplanung primär bearbeitet, bei der Beantwortung verschiedener weiterer parlamentarischer Vorstösse zu diesem Thema im einzelnen Bericht erstatten. Aus diesem Grunde wird hier in erster Linie auf die in der Interpellation angeschnittenen binnen-, aussen-, versorgungs- und kriegswirtschaftlichen Aspekte der Oelkrise Bezug genommen.

2. Besondere Fragen

Soweit die spezifischen Fragen nicht bereits durch das Vorhergesagte beantwortet werden, nimmt der Bundesrat wie folgt Stellung:

Zur Politik der Vorratshaltung

Die laufende Anpassung der Pflichtlager an flüssigen Treib- und Brennstoffen gehört zu den vordringlichsten Daueraufgaben des Delegierten für wirtschaftliche Kriegsvorsorge. Zu diesem Zweck werden die Erweiterungsprogramme für Tankbauten periodisch überprüft und dem Konsumzuwachs entsprechend auf den neuesten Stand der Bedürfnisse gebracht. Wie der Bundesrat in letzter Zeit verschiedentlich mitzuteilen Gelegenheit hatte, entspricht das Ausmass der vorhandenen Pflichtlager dem festgelegten Sechsmonatsbedarf. Die Verbesserung der Pflichtlagerhaltung durch den Bau neuer oder den Ausbau bestehender Tankanlagen begegnet indessen zunehmenden Schwierigkeiten. Die wachsende Opposition der Bevölkerung und der Gemeindebehörden gegen den Bau von Tankanlagen wie auch die strengen Vorschriften des Gewässerschutzes machen es immer schwieriger, geeignetes Land für den Bau solcher Anlagen zu finden. Die langwierigen Genehmigungsverfahren wie auch die Finanzierungsschwierigkeiten verzögern die Bauvorhaben über Gebühr. Ein beliebiger Ausbau der Pflichtlagerhaltung stösst deshalb auf unüberwindliche Hindernisse.

Mit Rücksicht auf diese Schwierigkeiten und im Hinblick auf einen besseren Schutz der Vorräte gegen kriegerische Einwirkungen steht vor allem die Anlage zusätzlicher Vorräte für den Verteidigungsfall im Vordergrund. Zu diesem Zweck studieren seit einiger Zeit die Importeure und die Carbura den Bau unterirdischer Tankanlagen, was vorab genauerer geologischer Abklärungen bedarf. Erst wenn diese besonderen Anlagen errichtet sind, könnte an den Bau zusätzlicher Lager für kurzfristige Zufuhrstörungen gedacht werden. Die langen Baufristen machen es aber kaum möglich, dieses Vorhaben in absehbarer Zeit zu verwirklichen.

Zur Sicherung der Nahrungsmittelversorgung

Der Anteil unserer eigenen Landwirtschaft an der Versorgung des Landes mit Nahrungsmitteln lag in den letzten Jahren wertmässig bei rund 70 und kalorienmässig bei rund 60 Prozent. Netto, d.h. nach Abzug der aus importierten Futtermitteln erzeugten inländischen Nahrungsmittel, lag der Selbstversorgungsgrad (kalorienmässig) bei rund 45 Prozent.

Im Hinblick auf eine durch allfällige Versorgungsschwierigkeiten entstehende Notsituation und eine sich dadurch aufdrängende Ausdehnung der Inlandproduktion steht uns heute eine offene Ackerfläche von rund 270'000 Hektaren im Vergleich zu einer solchen von rund 210'000 Hektaren im Jahre 1939 zur Verfügung. Aufgrund dieses Umstandes sowie der stark gestiegenen Hektarerträge im Ackerbau und verschiedener Massnahmen in der Lagerhaltung wäre unser Land in der Lage, die Lebensmittelproduktion im Inland gegebenenfalls wiederum ähnlich wie während des Zweiten Weltkrieges zu steigern und einen entsprechenden hohen Selbstversorgungsgrad zu erreichen.

Wir halten es für notwendig, den erreichten Grad der Selbstversorgung mit Lebensmitteln und die Bereitschaft unserer Landwirtschaft zur Produktionssteigerung zu erhalten und zu festigen. Der Bewahrung und Stärkung einer leistungsfähigen eigenen Agrarwirtschaft kommt für die Behauptung unseres Staates in Krisen- und Notsituationen eine entscheidende Bedeutung zu. Die Agrarpolitik des Bundesrates ist denn auch auf dieses Ziel hin ausgerichtet.

Zur Sicherheitspolitik

Der Bundesrat hat mit seinem Bericht an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 27. Juni 1973 unter anderem auch eine wirtschaftspolitische Standortbestimmung vorgenommen. Er hat Schlussfolgerungen gezogen und diejenigen Aufträge erteilt, die den in der Interpellation anvisierten handelspolitischen und volkswirtschaftlichen Sachverhalt betreffen.

Der Bericht über die Sicherheitspolitik ist für den Bundesrat selbst ein bindender Auftrag, das gesamte Instrumentarium so auszubauen, dass möglichen Schwierigkeiten mit adäquaten Mitteln begegnet werden kann.

Zur Inflationsbekämpfung

Es kann kein Zweifel bestehen, dass die massiven Preiserhöhungen für Mineralölprodukte die Inflationsbekämpfung schwieriger gestalten als dies ohnehin schon ist. Denn die Preisentwicklung auf den Inlandsmärkten gerät damit zusehends unter den Einfluss der Preis- auftriebskräfte auf den Weltrohstoffmärkten, wobei besonders ins Gewicht fällt, dass diese importierten Kostensteigerungen praktisch völlig ausserhalb des Aktionsbereiches der nationalen Stabilitäts politik liegen. Auch hat sich die Hoffnung, dass freischwarkende Wechselkurse die Hartwährungsländer gegen den Inflationsimport in Form höherer Preise schützen würden, als trügerisch erwiesen, denn die Rohstoffpreishausschuss hat die Dollarabwertung um ein Mehrfaches überstiegen. Hinzu kommt, dass Preiserhöhungen beim Heizöl und Benzin unmittelbar ihren Niederschlag im Konsumentenpreisindex finden und als Folge der Indexorientierung der Löhne und Preise neue Inflationsschübe auslösen. Dies offenbart einmal mehr die Problematik unserer Indexmechanik; ganz besonders aber für den Fall, in dem die registrierten Preiserhöhungen eine echte Knappheit zum Ausdruck bringen.

Zum Staatshaushalt

Die direkten Auswirkungen der Verteuerung der Brenn- und Treibstoffe auf den Finanzhaushalt des Bundes dürften vorerst verhältnismässig gering sein. Die Mehrausgaben der Zivil- und Militärverwaltung zusammengenommen können für 1974 auf etwa 10 Mio Franken geschätzt werden, da der Preisanstieg teilweise durch Einsparungen im Verbrauch kompensiert werden dürfte. Tritt als Folge der stark gestiegenen Oelpreise eine Stagnation des Verbrauchs ein, so könnten sich bei den Einnahmen aus den Einfuhrzöllen, den Zöllen und Zollzuschlägen auf den Treibstoffimporten empfindliche Einnahmefälle ergeben. Noch nicht abzuschätzen sind im jetzigen Zeitpunkt die Sekundärwirkungen der Erdölteuerung auf den Staatshaushalt als Folge des Anstiegs des Preisniveaus sowie einer allfälligen Anhebung des inländischen Zinsniveaus.

Zur Zahlungsbilanz

Was die zahlungsbilanzpolitischen Aspekte der Energiekrise anbelangt, so präsentiert sich die Situation nach den massiven Oelpreisaufschlägen folgendermassen:

1973 betrug der Einfuhrwert flüssiger Brenn- und Treibstoffe 2,5 Mia Franken. Für 1974 muss auf Grund der Resultate des ersten Halbjahres mit einem entsprechenden Importaufwand von ca. 4 Mia Franken gerechnet werden. Nicht erfasst ist dabei die indirekte Mehrbelastung durch die erdölbedingte Teuerung bei andern Importgütern.

Für unser Land ist die Frage von entscheidender Bedeutung, ob die im gesamten Rohstoffsektor auf uns zukommenden Importbelastungen nicht eine strukturelle Tendenzwende in dem Sinne herbeiführen, dass künftig die Ueberschüsse in der Dienstleistungsbilanz nicht mehr ausreichen werden, um den gewohnten Passivsaldo der Handelsbilanz auszugleichen.

Ein Ertragsbilanzdefizit müsste bei einem längerfristigen Fortbestand Finanzierungsprobleme aufwerfen, denn über die Währungsreserven lassen sich nur vorübergehende Zahlungsbilanzstörungen ausgleichen. Zwar lässt sich argumentieren, dass das Defizit in der Ertragsbilanz durch Kapitalimporte oder durch Zurückhaltung bei den Kapitalexporten gemildert werden könnte. Die Entwicklung der Kapitalströme wird daher laufend und mit grösster Sorgfalt verfolgt werden müssen.

Zur Entwicklungszusammenarbeit

Die massiven Preissteigerungen beim Erdöl werden vor allem die nichterdölproduzierenden Entwicklungsländer, die nicht über andere von der jüngsten Preishausse begünstigte Rohstoffe verfügen, vor gravierende Probleme stellen. Dabei geht es unter anderem um die zu befürchtenden nachteiligen Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Produktion dieser Länder, da bei den Preisen der auf Erdölbasis hergestellten Düngemittel und Pestizide, auf welche die Entwicklungsländer dringend angewiesen sind, ebenfalls beträchtliche Preisaufschläge erfolgt sind. Die durch die Energiekrise eingeleitete neue Entwicklung befindet sich noch immer im Fluss, so dass es heute noch nicht möglich ist, die vom Interpellanten aufgeworfenen entwicklungspolitischen Fragen erschöpfend zu beantworten. In verschiedenen internationalen Organisationen (OECD, Weltbank, Internationaler Währungsfonds, UNO) sind zurzeit entsprechende Untersuchungen im Gange. Wir werden deren Ergebnisse, die in den nächsten Monaten vorliegen dürften, mitberücksichtigen müssen.

Im vergangenen April prüfte die Generalversammlung der Vereinten Nationen während einer Sondersession die Auswirkungen der weltwirtschaftlichen Veränderungen auf die internationale Entwicklungszusammenarbeit. Dabei wurde unter anderem allgemein anerkannt, dass gewisse Entwicklungsländer heute mehr denn je auf die Hilfe von aussen angewiesen sind, weil sie die Preissteigerung der eingeführten Produkte nicht durch erhöhte Exporterlöse ausgleichen konnten. Dementsprechend war eines der wichtigsten Ergebnisse dieser Session der Beschluss, ein Sonderprogramm zugunsten dieser Länder zu lancieren.

Im gleichen Sinne unterstrich der Ministerrat der OECD am 30. Mai 1974 die Notwendigkeit, den am schwersten betroffenen einkommensschwachen Entwicklungsländern eine Sonderhilfe zu gewähren, die zum Teil die Form von Soforthilfe annehmen sollte, um es diesen Ländern zu ermöglichen, ihre unentbehrlichsten Einfuhren (Nahrungsmittel, Dünger, gewisse Industrieprodukte) im unbedingt erforderlichen Umfang aufrechterhalten zu können. Der OECD-Rat stellte in diesem Zusammenhang fest, dass alle Länder der Welt, die hiezu in der Lage sind, einen Teil der Verantwortung für die Leistung dieser Sonderhilfe übernehmen sollten. Wir prüfen zurzeit, welche Folge die Schweiz den Beschlüssen der UNO und der OECD geben kann.

Im übrigen sei darauf hingewiesen, dass der Bundesrat von Ihnen beauftragt worden ist, einen Zusatzbericht zur Botschaft über das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vorzulegen. Dieser Bericht wird uns Gelegenheit bieten, die Konsequenzen der weltwirtschaftlichen Veränderungen für die schweizerische Politik der internationalen Entwicklungszusammenarbeit eingehender darzulegen.

Zur Konferenz für Zusammenarbeit und Sicherheit in Europa

Der Bundesrat erachtet es nicht als opportun, die Oelkrise vor die in Genf tagende Konferenz für Zusammenarbeit und Sicherheit in Europa zu bringen. Deren Zielsetzung besteht darin, die Beziehungen zwischen den europäischen Staaten, und insbesondere diejenigen zwischen Ost- und Westeuropa, auf eine neue Basis zu stellen. Die Oelkrise steht aber damit nicht in unmittelbarem Zusammenhang. Hinzu kommt, dass die wichtigen Erdölproduzentenstaaten, von denen die Versorgung Europas hauptsächlich abhängt, an der Konferenz gar nicht vertreten sind. Aus diesen Gründen würde die Konferenz für Zusammenarbeit und Sicherheit in Europa nicht das geeignete Forum zur Erörterung der Energiekrise bilden.

CONSEIL NATIONAL

11827 Interpellation Hofer-Berne du 26 novembre 1973
Crise pétrolière

La crise de l'approvisionnement en hydrocarbures déclenchée par quelques pays producteurs en relation avec le conflit du Proche-Orient, est lourde de conséquences tant économiques et financières que politiques et sociales, qui sont encore imprévisibles pour une large part. Notre petit Etat fortement industrialisé mais pauvre en matières premières pourrait être gravement touché par ces conséquences. Aussi le Conseil fédéral est-il prié de répondre le plus rapidement possible aux questions suivantes:

1. Croit-il qu'il ne s'agit là que d'une crise temporaire, déclenchée uniquement par la dernière guerre du Proche-Orient, ou estime-t-il plutôt que c'est le début de longs conflits sur le plan de la politique et de l'économie mondiales, qui rendront plus dure la compétition sur le marché des matières premières et d'autres bien indispensables?
2. S'il est enclin à penser qu'il s'agit d'un conflit d'intérêts s'étendant au monde entier, dont la durée ne saurait être prévue, quelles mesures pense-t-il adopter pour faire face à longue échéance aux exigences découlant de ces circonstances et non seulement pour surmonter une crise momentanée?

Nous demandons en outre au Conseil fédéral de donner plus spécialement son avis sur les points suivants:

1. Est-il disposé à prendre sans retard, éventuellement en collaboration avec d'autres Etats intéressés, des mesures efficaces visant à assurer à longue échéance l'approvisionnement de notre pays en énergie, à permettre de disposer de sources d'énergie plus diversifiées et à nous libérer dans les plus brefs délais et dans la plus large mesure possible de la fâcheuse dépendance dans laquelle notre économie est tombée en raison de l'utilisation trop unilatérale des hydrocarbures?
2. Est-il prêt à renforcer toutes les mesures assurant la constitution de réserves, dont on a une fois de plus pu mesurer l'importance vitale, pour permettre au pays d'être préparé aussi bien que possible à affronter non seulement un conflit armé, mais aussi d'autres situations de crise?
3. N'estime-t-il pas qu'il importerait, en raison de l'insécurité qui règne également dans le domaine de l'approvisionnement en denrées alimentaires, de chercher par tous les moyens à accroître la part de la production indigène dans le ravitaillement du pays? Est-il de l'avis que le maintien et l'encouragement d'une agriculture productive joueront un rôle décisif dans des périodes de crise en permettant à notre petit Etat d'assurer sa survie?

4. L'évolution la plus récente, notamment le recours à l'agression indirecte avec moyens de pression économique, confirme de manière concrète ce qu'en dit le rapport sur la politique de sécurité. Le Conseil fédéral est-il disposé à accorder la priorité à la préparation des mesures qui y sont envisagées, compte tenu des événements en cause?
5. Quels effets d'ordre économique et financier l'énorme accroissement des prix des hydrocarbures et d'autres matières premières aura-t-il, notamment du point de vue de la lutte contre le renchérissement?
6. Le Conseil fédéral partage-t-il l'avis exprimé par des experts suisses et étrangers, selon lequel il importerait, en raison des hausses de prix considérables sur divers produits provenant du tiers monde, de soumettre à un réexamen approfondi l'ensemble de la stratégie du développement et, le cas échéant, de lui donner une nouvelle orientation?
7. Le Conseil fédéral partage-t-il la crainte largement répandue dans le monde que les mesures appliquées par certains Etats producteurs de pétrole ne deviennent un facteur permanent de trouble et d'insécurité dans les relations entre les Etats et les peuples et ne soient de nature à entraver l'intensification si nécessaire de la collaboration économique entre les peuples, notamment entre les Etats ayant un degré de développement économique différent?
8. S'il est manifeste que la crise du pétrole intentionnellement provoquée met très gravement en danger le développement économique et social des Etats touchés, on peut se demander si ce problème ne devrait pas être soumis à la conférence européenne pour la sécurité et la coopération qui siège à Genève, les objectifs qu'elle vise étant absolument inconciliables avec le boycottage dont on agite la menace dans le domaine pétrolier et qui a déjà été partiellement appliqué. Le Conseil fédéral envisagerait-il de prendre une telle initiative sur le plan international?

Députés appuyant la demande d'interpellation: Augsburger, Baumann, Bretscher, Brosi, Etter, Fischer-Weinfeld, Freiburghaus, Gugerli, Hofmann, Leutenegger, Marthaler, Schnyder, Tanner-Thurgovie, Teuscher, Tschumi, Ueltschi, Vollenweider.

Développement:

(L'interpellateur a renoncé à développer son postulat.)

Réponse du Conseil fédéral

1. Questions générales

Avant même l'éclatement de la guerre du Proche-Orient - et notamment à la suite de l'avertissement donné par l'étude du "Club de Rome" sur "Les limites de la croissance" - des voix toujours plus nombreuses avaient annoncé une prochaine pénurie d'énergie au cas où la demande ne cesserait pas de s'accroître au gré de l'évolution des revenus, de la prospérité et des préférences. Dans cette situation, n'importe quel incident pouvait rendre aiguë la raréfaction du pétrole.

La réduction partielle de la production décidée pendant le conflit du Proche-Orient et l'embargo décrété sur le pétrole ont brutalement mis en lumière l'aspect quantitatif du problème pétrolier. Les récentes hausses de prix lui ont conféré un nouveau caractère et une nouvelle dimension. Les deux phénomènes résultent cependant de la pénurie mondiale de produits pétroliers. C'est pourquoi la crise pétrolière ne peut pas être considérée comme passagère. Au contraire, elle soulève des questions fondamentales touchant l'avenir de la croissance économique mondiale et, partant, la prospérité des Etats ainsi que la stabilité du système de relations économiques internationales créé dans l'après-guerre.

Quant à savoir dans quelle mesure la crise du pétrole déclenchera une compétition de longue durée sur le marché des matières premières et d'autres biens indispensables, cela dépendra de la manière dont les différents pays relèveront le défi. Si l'on cherche à résoudre les problèmes des matières premières et de balance des paiements à l'échelon national, on aboutira forcément à une dangereuse escalade de restrictions dans le trafic commercial et des paiements et à des dévaluations concurrentielles.

Nous avons donc lieu de nous montrer particulièrement satisfaits de l'accord de "standstill" conclu à la fin de mai par les gouvernements des Etats membres de l'OCDE. Ceux-ci se sont en effet engagés à ne prendre, pendant une période d'un an, aucune nouvelle mesure visant à restreindre les importations ou les exportations, à stimuler les exportations ou à limiter les échanges de services en vue de compenser les déficits de balances des revenus apparus ou attendus. Cet accord vise surtout à mettre fin à la dangereuse évolution qui avait été déclenchée par les restrictions commerciales imposées par certains pays. L'accord de "standstill" ne pourra être suivi d'effets qu'à la condition que des efforts entrepris parallèlement sur le plan international permettent de financer les déficits des balances des paiements des pays en cause. La mise en route de telles actions demande un certain temps. L'accord conclu sous l'égide de l'OCDE ménage le répit nécessaire pour apporter des solutions durables aux aspects économiques du problème pétrolier.

Le Conseil fédéral exprime l'espoir que les dimensions globales des problèmes énergétiques feront prendre plus largement conscience du fait que l'équilibre des relations économiques mondiales ne pourra être rétabli que par des mesures concertées en matière commerciale, monétaire, d'investissements et de politique du développement. La Suisse est favorable à une coopération internationale effective entre pays consommateurs et producteurs (y compris les pays en développement) et à une collaboration étroite entre nations industrialisées dans le domaine de la politique énergétique. Elle suit avec intérêt les efforts que font les pays membres du "Energy Coordinating Group" pour créer un programme d'action commun des principaux pays consommateurs de pétrole en cas de crise.

En ce qui concerne les mesures à prendre, en particulier pour diversifier les sources d'énergie, le Conseil fédéral estime comme l'auteur de l'interpellation qu'il importe de réduire dans les plus brefs délais et dans la plus large mesure possible notre dépendance à l'égard du pétrole étranger. Sur ce point, le chef du Département des transports et communications et de l'énergie, qui est compétent en matière de diversification, de développement de nouvelles sources d'énergie ainsi que de planification énergétique à long terme, s'expliquera en répondant à diverses autres interventions parlementaires. Nous nous en tiendrons donc avant tout ici aux aspects de la crise du pétrole qui touchent l'économie intérieure et extérieure, l'approvisionnement du pays et la défense nationale économique.

2. Questions particulières

Sur les questions spécifiques auxquelles il n'a pas déjà été répondu ci-dessus, voici l'avis du Conseil fédéral:

Constitution de réserves

L'adaptation permanente des réserves obligatoires de carburants et de combustibles liquides aux besoins constitue l'une des tâches permanentes prioritaires du Délégué à la défense nationale économique. A cet effet, les programmes d'extension des capacités de réserve sont périodiquement examinés et réajustés compte tenu de la croissance de la consommation. Comme le Conseil fédéral a récemment eu l'occasion de l'indiquer à plusieurs reprises, le volume actuel des réserves obligatoires permettrait de couvrir les besoins pendant six mois. L'amélioration de ces capacités par la construction de nouvelles installations ou l'agrandissement de citernes existantes se heurte toutefois à des difficultés grandissantes. L'opposition croissante manifestée par la population et les autorités communales envers la construction de réservoirs, de même que les prescriptions sévères de la protection des eaux rendent toujours plus malaisée la recherche de terrains se prêtant à la construction de telles installations. La durée des procédures d'approbation et les difficultés de financement ralentissent à l'excès la réalisation des projets. Un développement accéléré des possibilités de stockage se heurte donc à des obstacles insurmontables.

En égard à ces difficultés et dans le souci d'améliorer la protection des réserves en temps de guerre, la priorité revient à la constitution de réserves supplémentaires à cet effet. Les importateurs et Carbura étudient depuis quelque temps la construction de réservoirs souterrains, ce qui exige au préalable des analyses géologiques approfondies. C'est seulement lorsque ces installations spéciales seront achevées que l'on pourra songer à construire des entrepôts supplémentaires pour faire face à des difficultés d'approvisionnement temporaires. L'étendue des délais de construction ne permet guère d'envisager la réalisation de ce projet dans un avenir prévisible.

Approvisionnement en denrées alimentaires

Au cours de ces dernières années, notre agriculture a contribué pour environ 70 pour cent en valeur et 60 pour cent en calories à l'approvisionnement du pays en denrées alimentaires. Le taux d'autoravitaillement net, c'est-à-dire déduction faite des produits alimentaires fabriqués en Suisse à partir de fourrages importés, se situe autour de 45 pour cent (en calories).

Dans l'éventualité d'une crise due à des difficultés d'approvisionnement, et de la nécessité d'accroître la production intérieure qui pourrait s'ensuivre, nous disposons actuellement d'une surface de terres ouvertes d'environ 270'000 hectares, contre 210'000 hectares en 1939. De ce fait, et grâce au rendement accru de l'agriculture ainsi qu'à diverses mesures de stockage, notre pays serait à même d'augmenter sa production de denrées alimentaires comme il l'a déjà fait pendant la seconde guerre mondiale, et d'atteindre un degré d'autarcie aussi élevé.

Nous considérons comme nécessaire de maintenir et de renforcer le degré d'autoravitaillement atteint en matière de denrées alimentaires ainsi que la capacité de notre agriculture à augmenter sa production. La sauvegarde et l'encouragement d'une économie agricole productive jouent un rôle décisif en permettant à notre pays d'assurer sa survie en période de crise. La politique agricole du Conseil fédéral est d'ailleurs axée sur cet objectif.

Politique de sécurité

Dans son rapport du 27 juin 1973 à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse, le Conseil fédéral a notamment fait le point sous l'angle de la politique économique. Il a tiré des conclusions et donné des mandats portant sur les questions de politique commerciale et économique visées dans l'interpellation.

Le rapport sur la politique de sécurité fait un devoir au Conseil fédéral lui-même de développer les instruments de cette politique de manière à pouvoir faire face aux difficultés qui se présentent par des moyens adéquats.

Lutte contre l'inflation

Il est hors de doute que les hausses massives des prix des hydrocarbures rendent plus difficile encore la lutte contre l'inflation. En effet, l'évolution des prix sur les marchés intérieurs subit de plus en plus la pression des prix des marchés mondiaux de matières premières, ce qui est d'autant plus grave que ces augmentations de coûts se situent presque entièrement hors du champ d'action de la politique nationale de stabilisation. L'espoir de voir les taux de change flottants protéger les pays à monnaie forte contre l'inflation importée par le biais de prix plus élevés s'est également révélé trompeur, car la hausse des prix des matières premières a largement dépassé la dépréciation du dollar. A cela s'ajoute le fait que le renchérissement de l'huile de chauffage et de l'essence se reflète immédiatement dans l'indice des prix à la consommation et déclenche, en raison de l'indexation des salaires et des prix, de nouvelles poussées inflationnistes. Ceci fait apparaître une fois de plus les problèmes que pose notre mécanisme d'indexation, en particulier lorsque les hausses de prix enregistrées traduisent une pénurie réelle.

Budget de l'Etat

Les effets directs du renchérissement des combustibles et carburants sur le budget financier de la Confédération devraient être relativement faibles dans un premier temps. L'augmentation des dépenses des administrations civile et militaire peut être évaluée pour 1974 à quelque 10 millions de francs, car les conséquences de la hausse des prix devraient être partiellement compensées par des économies de consommation. Si la forte augmentation des prix du pétrole freine la consommation, les recettes provenant des droits d'entrée ainsi que des droits et suppléments frappant les importations de carburants pourraient diminuer sensiblement. On ne peut encore évaluer à l'heure actuelle les effets secondaires que le renchérissement du pétrole exercera sur le budget de l'Etat par suite de la hausse du niveau des prix et d'un relèvement éventuel des taux d'intérêt en Suisse.

Balance des paiements

En ce qui concerne les conséquences de la crise énergétique sur la balance des paiements, la situation se présente comme suit:

En 1973, la valeur des importations de combustibles et de carburants liquides s'est élevée à 2,5 milliards de francs. Pour 1974, les résultats du premier semestre laissent prévoir pour ce poste une dépense de l'ordre de 4 milliards de francs. Ces chiffres ne comprennent pas la charge supplémentaire indirecte provenant du renchérissement dû au pétrole d'autres produits importés.

Pour notre pays, il importe de savoir si les dépenses supplémentaires occasionnées par les importations dans le secteur des matières premières ne renverseront pas la tendance structurelle, en ce sens qu'à l'avenir les excédents de la balance des services ne suffiront plus à compenser le déficit habituel de la balance commerciale.

Un déficit durable de la balance des revenus poserait des problèmes de financement, car les réserves monétaires ne permettent de combler que des déséquilibres temporaires de la balance des paiements. Il est vrai que le déficit de la balance des revenus pourrait être atténué par des entrées de capitaux ou en modérant les exportations de capitaux. Il importera par conséquent d'observer en permanence et avec attention l'évolution des mouvements de capitaux.

Coopération au développement

Les augmentations massives des prix du pétrole posent de graves problèmes avant tout aux pays en développement qui ne produisent ni pétrole ni d'autres matières premières ayant bénéficié de la récente hausse de prix. Il y a notamment lieu de craindre des répercussions négatives pour leur production agricole, car les engrais et pesticides à base de pétrole, dont ces pays ont grand besoin, ont également subi un renchérissement considérable. La nouvelle évolution engendrée par la crise du pétrole étant encore en cours, il n'est pas possible de donner dès maintenant une réponse complète aux questions posées par l'auteur de l'interpellation au sujet de la politique du développement. Plusieurs organisations internationales (OCDE, Banque mondiale, Fonds monétaire international, ONU) procèdent actuellement à des études dans ce domaine. Nous aurons à tenir compte de leurs résultats, qui devraient être connus dans les mois qui viennent.

En avril dernier, l'Assemblée générale des Nations Unies a consacré une session spéciale à l'examen des effets des changements survenus dans l'économie mondiale sur la coopération internationale au développement. Il a été généralement reconnu à cette occasion que certains pays en développement sont aujourd'hui plus que jamais tributaires de l'aide extérieure, parce qu'ils n'ont pas pu compenser le renchérissement des produits qu'ils importent par une augmentation de leurs recettes d'exportation. A cet égard, l'un des principaux résultats de la session a été la décision de lancer un programme d'action spécial en faveur de ces pays.

Dans le même sens, le Conseil ministériel de l'OCDE a souligné le 30 mai 1974 la nécessité d'apporter aux pays en développement à faible revenu les plus durement touchés une aide spéciale, qui devrait pour une part prendre la forme d'une assistance immédiate, afin de permettre à ces pays de maintenir leurs importations essentielles (denrées alimentaires, engrais, certains produits industriels) au niveau absolument indispensable. A ce sujet, le

Conseil de l'OCDE a exprimé l'avis que tous les pays du monde qui sont en mesure de le faire devraient partager la responsabilité de contribuer à cette aide spéciale. Nous examinons actuellement quelle suite la Suisse pourra donner aux résolutions de l'UNO et de l'OCDE.

Au reste, nous rappelons que vous nous avez donné mandat de compléter notre message relatif au projet de loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Ce rapport complémentaire nous donnera l'occasion d'exposer en détails les conséquences des changements intervenus dans l'économie mondiale pour la politique suisse de la coopération internationale au développement.

Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe

Le Conseil fédéral ne juge pas opportun de soumettre la crise du pétrole à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, qui siège à Genève. Le but de cette conférence consiste à placer sur une base nouvelle les relations entre les Etats européens, et en particulier celles entre l'Europe occidentale et l'Europe orientale. Or le problème pétrolier ne se situe pas sur le même plan. En outre, les principaux pays producteurs dont dépend l'approvisionnement de l'Europe sont absents de la Conférence. Dans ces conditions, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe ne constituerait pas un forum adéquat pour débattre de la crise pétrolière.