

Mardi 19 février 1946.

Avoirs et engagements de la Confédération  
à l'étranger à fin décembre 1945.

Confidentiel.

Département des finances et des douanes. Proposition du 14 février 1946.

Le département des finances et des douanes communique:

"Par suite des conditions extraordinaires régissant les rapports internationaux en matière financière, la Confédération possède actuellement des avoires importants à l'étranger sous forme d'avances aux clearings, d'or, de devises, de titres, de créances spéciales ou de billets déposés dans les consulats, etc. Elle a pris en outre des engagements divers qui, éventuellement, devront être exécutés.

Un premier bilan des avoires et des engagements extérieurs de la Confédération avait été établi au 31 décembre 1944 et soumis au Conseil fédéral le 29 mars 1945.

A fin décembre 1945 la situation se présente en bref comme suit :

Créances et engagements de la Confédération  
(en millions de francs)

	<u>Avances effectives</u>	<u>Engagements éventuels</u>
ALLEMAGNE	963,9	184,5
ETATS-UNIS D'AMERIQUE	358,9	280,9
GRANDE-BRETAGNE	382,6	-
ITALIE	235,2	69,4
FRANCE	285,2	137,2
BELGIQUE (19,4 - mémoire)	5,4	45,4
TCHÉCOSLOVAQUIE	4,0	6,0
PAYS-BAS (48,1 - mémoire)	0,1	74,9
RUSSIE	1,4	-
CANADA	-	11,9
ESPAGNE	-	10,0
AUTRICHE (environ 45,0 - mémoire)	-	-
NORVEGE (16,4 - mémoire)	-	-
DIVERS PAYS, POUR FRAIS D'INTERNEMENT	22,0	-
DIVERS	<u>104,3</u>	<u>-</u>
TOTAL	<u>2363,0</u>	<u>820,2</u>

Au total, les avances faites par la Confédération et les engagements éventuels dépassent donc 3 milliards de francs, ce qui représente une augmentation de plus d'un milliard de francs par rapport au bilan au 31 décembre 1944, dont plus de la moitié est constituée par des reprises d'or (en 1945 566 millions) et le solde essentiellement par des crédits alloués aux Etats étrangers par la Confédération ou garantis par elle dans le cadre des nouveaux accords financiers (515 millions).

- 2 -

La répartition géographique et détaillée de nos créances et de nos engagements envers l'étranger est la suivante:

		Avances effectives	Engagements éventuels
		(en millions de francs)	
I.	<u>ALLEMAGNE</u> Total	<u>963,9</u>	<u>184,5</u>
	1. Clearing germano-suisse	939,0	73,5
	2. Compte du tourisme	9,1	
	3. Avoirs en banque	6,3	
	4. Créances et titres	8,2	
	5. Frais d'internement des troupes allemandes (au 30 avril 1945)	1,3	
	6. Garantie pour livraison de charbon		111,0
II.	<u>ETATS-UNIS</u> Total	<u>358,9</u>	<u>280,9</u>
	1. <u>Dollars et or bloqués</u>		
	a) dont la Confédération est grevée	129,1	
	i) diplomates, presse etc.	61,3	
	ii) exportations anciennes ou supplémentaires	67,8	
	b) contre lesquels la Confédération a accordé sa garantie		280,9
	i) horlogerie et autres ex- portations	232,9	
	ii) arriérés et licences	48,0	
	2. <u>Dollars et or libres</u> dont la Confédération est grevée	226,2	
	a) Contingent du gouvernement américain	203,7	
	b) Permissionnaires américains	5,4	
	c) Indemnité Schaffhouse	17,1	
	3. Frais d'internement de troupes américaines (au 30 avril 1945)	3,6	
III.	<u>ANGLETERRE</u> Total	<u>382,6</u>	
	1. Dépôt d'or (libre) à Londres	317,3	
	2. Dépôt d'or (bloqué) à Ottawa	62,5	
	3. Créance pour séquestre de mar- chandises suisses	0,2	
	4. Frais d'internement de troupes anglaises (au 30 avril 1945)	2,6	

- 3 -

		Avances effectives (en millions de francs)	Engagements éventuels
IV.	<u>ITALIE</u> Total	<u>235,2</u>	<u>69,4</u>
	1. Clearing italo-suisse	117,0	
	a) Déficit du compte ordinaire-mémoire		6,0
	b) Garantie du compte spécial I		53,8
	c) Garantie du compte spécial II 117,0		15,6
	2. Prêt à l'Istcambi	57,0	
	3. Avoirs de la Division de police dans les consulats (97,2 millions de lires)	1,9	
	4. Avance à la légation d'Italie à Berne	0,8	
	5. Frais d'internement de troupes italiennes (au 30 avril 1945)	56,0	
	6. Créance de la division des intérêts étrangers	2,5	
V.	<u>FRANCE</u> Total	<u>285,2</u>	<u>137,2</u>
	1. Clearing franco-suisse	mémoire	
	2. Accords financiers	162,8	137,2
	3. Avoirs de la division de police dans les consulats (37,2 mio.fr.)	1,3	
	4. Créance de la division de police pour assistance de ressortis- sants français	2,4	
	5. Créance de l'assurance contre les risques de guerre	20,0	
	6. Frais d'internement des troupes françaises (au 30 avril 1945)	13,2	
	7. Frais d'internement des troupes polonaises ayant combattu pour la France (au 30 avril 1945)	85,0	
	8. Créance de la division des intérêts étrangers	0,5	
VI.	<u>BELGIQUE</u> Total	<u>5,4</u>	<u>45,4</u>
	1. Déficit de clearing: 19,4	mémoire	
	2. Accord financier	4,6	45,4
	3. Frais d'internement de troupes belges (au 30 avril 1945)	0,8	

- 4 -

		Avances effectives (en millions de francs)	Engagements éventuels
VII.	<u>TCHECOSLOVAQUIE</u> Total	<u>4,0</u>	<u>6,0</u>
	1. Déficit de clearing	mémoire	
	2. Accord financier	4,0	6,0
VIII.	<u>PAYS-BAS</u> Total	<u>0,1</u>	<u>74,9</u>
	1. Déficit de clearing : 48,1	mémoire	
	2. Accord financier	0,1	24,9
	3. Garantie du prêt bancaire		50,0
IX.	<u>RUSSIE</u> Total	<u>1,4</u>	
	1. Frais d'internement de troupes russes	1,4	
	2. Séquestres dans les Balkans (voir XV.2)	mémoire	
X.	<u>CANADA</u> Total		<u>11,9</u>
	Dépôt d'or à Ottawa		11,9
XI.	<u>ESPAGNE</u> Total	mémoire	<u>10,0</u>
	Avance de clearing réciproque		10,0
XII.	<u>AUTRICHE</u> Total	mémoire	
	1. Créance pour la reconstruc- tion de l'Autriche	mémoire	
	2. Participation de la Confé- dération à des emprunts émis par l'Autriche	mémoire	
	3. Avance de la Confédération	mémoire	
	4. Déficit de clearing	mémoire	
XIII.	<u>NORVEGE</u> Total	mémoire	
	Déficit de clearing : 16,4	mémoire	

- 5 -

	Avances effectives (en millions de francs)	Engagements éventuels
4. les avoirs en devises étrangères résultant de l'annulation des crédits de 1945 et de 1946		
XIV. <u>DIVERS PAYS</u> et "baraques" :		
frais d'internement et d'hospitalisation de troupes étrangères, Total	22,0	
1. Yougoslavie	5,5	
2. Grèce	2,2	
3. Déserteurs	1,1	
4. Baraques	13,2	

	Total
XV. <u>DIVERS</u>	104,3
1. Réfugiés civils, tous pays	86,0
2. Séquestres dans les Balkans	18,0
a) Roumanie	18,0
b) Bulgarie (quelques millions de fr.)	
3. Créances de la division des intérêts étrangers, autres pays	0,3

#### OBSERVATIONS

- Nos créances envers l'étranger peuvent être réparties en 4 grandes classes :
1. Les avances de clearing, dont le montant effectif s'élève à plus d'un milliard de francs, soit 939 millions de francs pour l'Allemagne et 117 millions pour l'Italie (non compris le compte spécial I garanti par la Confédération) ;
  2. L'or, dont la valeur totale dépasse également le milliard de francs ; près des 3/4 de cette somme, soit 751 millions de francs environ ont fait l'objet de sorties de caisse de la Confédération tandis que le reste, soit 293 millions, représente un engagement éventuel de l'Etat sous forme de garantie de paiements aux exportateurs dans le délai de 3 ans ;
  3. les créances diverses résultant essentiellement des circonstances de guerre et dont la valeur atteint près de 385 millions de francs ;

4. les avoirs en devises étrangères résultant des accords de paiements conclus avec l'étranger au cours de 1945<sup>et</sup> s'élevant à 171 millions de francs suisses. Ce montant ne représente qu'une part des avances consenties aux Etats étrangers et qui atteignent au total 335 millions de francs. La différence sera probablement absorbée dans une large mesure au cours de l'année courante. D'autre part, il est probable qu'en 1946 de nouvelles avances seront consenties pour des montants très importants.

Le présent rapport ne concerne que les principaux pays et les principales rubriques. Il fait abstraction de toutes les créances de moindre importance ainsi que des engagements pris par la Confédération à l'égard des exportateurs par la garantie des risques d'exportation. Dans la mesure où les créances des exportateurs ne rentrent pas dans les règlements prévus par les accords de paiements, les garanties de risques données par la Confédération représentent des engagements supplémentaires.

#### OBSERVATIONS.

Le rapport adressé par le département des finances au Conseil fédéral en date du 29 mars 1945 exposant l'origine des avoirs et engagements de la Confédération au 31 décembre 1944, nous nous bornerons à indiquer brièvement ci-après les éléments nouveaux et les augmentations au cours de 1945.

#### Allemagne.

Les augmentations constatées en 1945 résultent de l'exécution des garanties de transfert données précédemment par la Confédération dans le trafic de clearing germano-suisse. Par arrêtés des 17 septembre 1945 et 18 janvier 1946 le Conseil fédéral a relevé le plafond de 850 millions de francs à 960, puis à 1014 millions de francs.

L'accord avec l'Allemagne prévoyait que l'avance sera remboursée par des livraisons supplémentaires de l'Allemagne, une fois la guerre terminée. Il n'est pas possible de se prononcer aujourd'hui sur les possibilités de conclure un accord bilatéral réglant l'amortisse-

- 7 -

ment de ce découvert, ni sur les possibilités pour l'Allemagne d'exécuter un tel accord. Sur le plan international nos efforts tendent actuellement à obtenir une reconnaissance d'une partie de ces arriérés de la part des pays qui participaient au règlement par la Verrechnungskasse de Berlin (Belgique - Hollande - Norvège - Tchécoslovaquie-Autriche) ainsi que de ceux qui ont reçu des territoires allemands (Pologne etc.). Jusqu'à présent aucune reconnaissance formelle n'a été obtenue. Seul un accord a pu être conclu, dans certains cas, sur les paiements en suspens (queues de clearing).

Sur le plan national, nos efforts tendent à réduire les engagements de la Confédération en obligeant tous les débiteurs suisses à s'acquitter auprès de l'Office suisse de compensation.

L'alimentation du clearing par les revenus des capitaux allemands en Suisse a fait l'objet de discussions internes, mais n'a pu être réalisée par des dispositions légales en raison des prétentions alliées sur les avoirs allemands en Suisse.

#### Etats-Unis.

Au cours de 1945 également la Confédération a appuyé la politique monétaire de la Banque nationale suisse en reprenant à son compte une part de l'or bloqué ou libre résultant de l'excédent actif de nos échanges avec les pays du dollar. Par suite de cette action de soutien, la valeur de l'or que la Confédération détient à New-York s'est élevée de 370 millions de francs durant l'année. La suspension des hostilités et la reprise progressive de nos importations provoqueront - nous voulons l'espérer - un renversement des tendances qui ont prévalu au cours de la guerre et produiront probablement une diminution des stocks de métal jaune détenus par la Confédération.

Notons que selon entente intervenue en fin d'exercice entre le département des finances et la Banque nationale suisse, celle-ci se chargera à l'avenir de la conversion de tous les dollars d'exportation tandis que la Confédération assumera la conversion des dollars financiers (ni intérêts, ni capitaux).

Grande-Bretagne.

La Convention du 18 décembre 1943 entre la Banque nationale suisse et la Banque d'Angleterre est toujours en vigueur. L'or repris au cours de 1945, soit près de 185 millions de francs, représente donc la moitié de l'or non transportable que la Banque nationale a acquis à Londres dans le courant de l'année.

Le métal jaune dont nous disposons en Angleterre pourra être rapatrié le jour où la sécurité des moyens de transport sera complètement assurée.

Italie.

En juillet 1945, une délégation italienne vint en Suisse en vue de normaliser les rapports commerciaux et financiers italo-suisse. Un accord fut conclu le 10 août 1945 qui comportait notamment l'octroi d'un crédit unilatéral de la Confédération de 80 millions de francs, la prolongation d'un prêt consenti à l'Istcambi en 1940 se montant à 57,8 millions de francs, la reconnaissance formelle et l'amortissement des créances arriérées de la Suisse, enfin l'engagement du gouvernement italien de conclure, dès que possible, un accord concernant le règlement de certaines créances sortant du cadre des négociations. La mise en vigueur de ces accords s'étant heurtée à l'opposition des autorités alliées en Italie, la normalisation des relations italo-suisse est encore en suspens.

L'Administration fédérale des finances, en collaboration avec la Division de police, s'est efforcée de liquider dans la mesure du possible les dépôts en liras dans les consulats. Plus de 40 millions de liras ont été liquidées jusqu'ici par compensation interne, ou par cession à certaines organisations.

France.

L'exercice a été caractérisé par la conclusion de deux accords financiers, en mars et en novembre, le second abrogeant le premier, et par la liquidation du clearing antérieur entre les deux pays au moyen de livraisons d'or et du crédit accordé par la première convention

- 9 -

financière. L'endettement net de la France envers la Suisse a cru de plus de 160 millions de francs au cours de l'année.

La liquidation de nos avoirs en francs français dans les consulats s'est poursuivie : 23 millions de francs français environ ont été vendus à certaines divisions fédérales ainsi qu'à certaines organisations de bienfaisance.

#### Autres pays.

Pour renouer les relations commerciales et financières interrompues par la guerre et en faciliter le développement, la Confédération a conclu en 1945 plusieurs accords de paiements. Ces accords comportent principalement des avances de change réciproques que les gouvernements contractants se consentent par l'intermédiaire de leur banque centrale. Aux accords conclus avec la France, et que nous avons déjà mentionnés, s'ajoutent ceux que l'Union Belgo-Luxembourgeoise (juillet), la Tchécoslovaquie (août/novembre) et la Hollande (octobre) ont signés. Sur un plafond de 335 millions de francs (la France y comprise), 171,5 millions de francs avaient été utilisés à fin décembre 1945. Il est vraisemblable qu'en 1946 nos reprises de devises se poursuivront tant en conséquence de l'utilisation des crédits anciens disponibles qu'en raison de la conclusion de nouveaux accords de paiements ou de conventions monétaires.

\* \* \*

#### Internement et hospitalisation de troupes étrangères.

A fin avril 1945, les frais encourus par la Confédération à ce titre s'élevaient à quelque 186 millions de francs. Les relevés comptables ont été présentés régulièrement aux représentations étrangères dans notre pays. Lorsque nous pourrons obtenir les comptes définitifs du Département militaire, nous prierons le Département politique d'intervenir auprès des pays débiteurs pour obtenir un règlement prochain des soldes.

- 10 -

### Réfugiés civils.

Selon réponse de la Division de la police à la requête du Département des finances, il paraît tout à fait impossible de répartir par pays les dépenses effectuées par la Confédération en faveur de réfugiés civils. De plus, nous ne possédons aucune base légale ni ne bénéficions d'accords internationaux nous permettant de revendiquer le remboursement des dépenses faites à ce titre aux gouvernements intéressés.

Toutefois, la Division de police s'efforcera de déterminer grosso modo la proportion des frais afférents aux principaux pays voisins. Alors la question se posera de savoir s'il convient de faire quelque sondage auprès des principaux pays pour voir si ceux-ci sont disposés à faire un geste pour nous dédommager, du moins partiellement, des dépenses que nous ont causées leurs citoyens et s'ils sont prêts en outre à faciliter le transfert des sommes que payeraient pour se libérer les particuliers eux-mêmes. La question doit être au préalable discutée avec les départements intéressés.

### Couverture des charges d'intérêts.

La constitution des avoirs et créances étrangers de la Confédération mentionnés au présent rapport a obligé la Confédération à sortir de sa caisse 2,4 milliards de francs. Outre les risques en capital que de tels avoirs impliquent nécessairement, la Confédération qui doit emprunter les avances qu'elle fait, doit donc endosser également des charges d'intérêts. Si nous adoptons comme taux moyen celui des emprunts à cinq ans de la Confédération - et nous pensons que c'est un minimum - soit 2,6 %, ces charges d'intérêts représentent annuellement plus de 60 millions de francs.

En revanche, nous obtenons une contreprestation pour les avances de changes octroyées dans le cadre des accords financiers ; constituée par le revenu des bons qui font l'objet du placement de nos disponibilités en monnaies étrangères, par une part des marges que laissent les opérations de changes et par le rendement de droits sur

les exportations, cette contreprestation s'est élevée pour 1945 à 3,7 millions de francs. Ces recettes n'ont, il est vrai, été perçues que pendant une période relativement courte du dernier exercice. Mais même si ces recettes devaient augmenter, il n'en reste pas moins que - les avances de clearing et les dépôt d'or étant improductifs - les charges nettes d'intérêts peuvent être évaluées actuellement à 50 millions de francs au moins. La question de la couverture fera l'objet d'un prochain rapport au Conseil fédéral et de propositions en liaison avec la question de la base légale mentionnée ci-dessous.

La base légale des nouveaux crédits.

Les décisions concernant les reprises de dollars et d'or ainsi que les avances de change ont été prises en vertu des pouvoirs extraordinaires conférés au Conseil fédéral par l'arrêté du 30 août 1939. Or, l'arrêté fédéral du 6 décembre 1945 restreignant les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral prescrit à l'article 4 qu'à partir du 1er janvier 1946, les crédits relatifs aux dépenses résultant de l'application des arrêtés pris par le Conseil fédéral en vertu de ses pouvoirs extraordinaires doivent être votés par la voie budgétaire normale. Comme l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 concernant les mesures de défense économique contre l'étranger donne bien au Conseil fédéral la possibilité de conclure des accords à court terme avec l'étranger, mais ne lui ouvre aucun crédit, il nous paraît nécessaire de soumettre aux Chambres fédérales, pour la prochaine session, un projet d'arrêté fédéral régularisant la situation en donnant au Conseil fédéral les compétences nécessaires. A cet effet, le Département des finances et des douanes vous présentera prochainement des propositions après s'être mis en rapport avec les Départements intéressés."

Conformément à la proposition du département des finances et des douanes, le Conseil

d é c i d e

d'approuver le rapport ci-dessus.

Procès-verbal confidentiel à tous les départements.

Pour extrait conforme:  
Le secrétaire,

*Ch. Oser*