

FEUILLE FÉDÉRALE

111^e année

Berne, le 5 novembre 1959

Volume II

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: **30 francs** par an;
16 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement
 Avis: **50 centimes** la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
 à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

7906

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

**relatif à l'avenant à l'accord entre la Suisse et la Yougoslavie
 concernant l'indemnisation des intérêts suisses en Yougoslavie**

(Du 3 novembre 1959)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation un projet d'arrêté fédéral approuvant un avenant à l'accord conclu entre la Suisse et la Yougoslavie au sujet de l'indemnisation des intérêts suisses en Yougoslavie.

I. HISTORIQUE

Dans notre message du 29 octobre 1948, nous vous avons renseignés sur le résultat de pourparlers qui avaient abouti, le 27 septembre 1948, à la conclusion d'un accord avec la Yougoslavie au sujet de l'indemnisation des intérêts suisses frappés dans ce pays par des mesures de nationalisation, d'expropriation et de restriction. Le gouvernement yougoslave s'engageait à verser au gouvernement suisse la somme de soixante-quinze millions de francs suisses, payable par tranches semestrielles et devant être acquittée dans un délai de dix ans, soit jusqu'au 30 septembre 1958. L'accord reposait sur le principe de l'indemnité globale; après paiement intégral de cette somme, toutes les demandes d'indemnité des intéressés suisses touchés par les mesures yougoslaves seraient considérées comme définitivement réglées. L'accord entra en vigueur le 1^{er} octobre 1948; son exécution devait être assurée par un prélèvement de 12 pour cent sur tous les versements effectués au clearing entre les deux pays et provenant de l'importation de marchandises yougoslaves en Suisse. Cette façon de procéder tenait compte d'un vœu exprimé par la Yougoslavie dès le début des pourparlers; les autorités yougoslaves avaient déclaré en effet que la Yougoslavie ne pourrait acquitter la somme globale convenue qu'en livrant des marchandises.



Pour que le prélèvement de 12 pour cent donne la somme annuelle de 7,5 millions de francs suisses, il aurait fallu que les paiements au clearing, soit les importations de marchandises yougoslaves en Suisse, s'élèvent au moins à 60 ou 65 millions de francs par an. Lors des négociations de 1948, on était, du côté yougoslave, parti de l'idée que les possibilités de livraison seraient considérablement plus élevées. Du côté suisse, on estimait en revanche que des efforts particuliers seraient nécessaires pour que les livraisons yougoslaves atteignent 60 millions de francs suisses.

Selon la statistique du commerce extérieur suisse, les importations de produits yougoslaves en Suisse dans les années 1948 à 1958 se présentent comme suit:

| | Importations (en millions de francs) | Exportations |
|--|---|--------------|
| IV ^e trimestre 1948 | 9,3 | 10,0 |
| 1949 | 25,9 | 40,8 |
| 1950 | 14,4 | 27,3 |
| 1951 | 17,2 | 32,9 |
| 1952 | 21,7 | 36,3 |
| 1953 | 24,8 | 30,6 |
| 1954 | 24,8 | 33,8 |
| 1955 | 23,2 | 45,3 |
| 1956 | 26,1 | 41,4 |
| 1957 | 31,4 | 45,7 |
| 1958 | 24,9 | 56,5 |

Divers faits expliquent pourquoi le développement des livraisons yougoslaves et par conséquent le résultat du prélèvement de 12 pour cent restèrent bien au-dessous des prévisions dans les premières années de validité de l'accord. Par suite des bouleversements politiques consécutifs à la guerre, la Yougoslavie allait instaurer une nouvelle organisation économique centralisée, reposant sur la nationalisation de tous les moyens de production. Or, cette modification radicale ne resta pas sans effet sur la capacité d'exportation. A cela vinrent s'ajouter plusieurs années de sécheresse, qui eurent pour conséquence que les produits traditionnels d'exportation, comme le maïs et d'autres céréales, firent totalement défaut. La conclusion de contrats d'importation était en outre rendue fréquemment difficile, voire impossible, par le fait que les prix des marchandises yougoslaves étaient plus élevés que les prix des marchés mondiaux.

L'accord de 1948 contenait, à la vérité, une clause selon laquelle la banque nationale yougoslave pouvait être amenée à déduire les découverts du compte destiné au paiement des exportations suisses, de façon que les annuités de 7,5 millions de francs puissent être payées. Invoquer cette clause n'aurait guère donné le résultat escompté, la Yougoslavie ayant alors grand besoin d'importer. Elle aurait sans doute cessé de s'intéresser

à la livraison de marchandises à la Suisse si la plus grande partie des recettes ainsi obtenues avait dû être employée à financer les indemnités de nationalisation. Il convenait en outre de tenir compte de l'intérêt des exportateurs suisses, qui cherchaient alors à reprendre pied sur le marché yougoslave.

Il ressort du tableau ci-après que, dans la suite, on parvint par une autre méthode à améliorer sensiblement le produit du prélèvement en faveur des créanciers suisses lésés par les mesures de nationalisation. Cette autre méthode était un système de primes, institué à titre autonome par la Suisse.

Ce système influença favorablement le volume des importations de marchandises yougoslaves en Suisse. Il permit surtout une alimentation complémentaire du clearing par des affaires de transit avec des marchandises yougoslaves. Cette alimentation complémentaire profita en même temps à l'exportation suisse; notre balance commerciale avec la Yougoslavie fut nettement créancière ces dernières années.

Service des paiements entre la Suisse et la Yougoslavie de 1948 à 1959

| Année | Versements au clearing soumis au prélèvement, dans le trafic des marchandises | Montants portés au crédit du compte: indemnités de nationalisation ⁽¹⁾ |
|--|--|--|
| | (en millions de francs) | |
| 1948 dès le 1 ^{er} octobre | 5,4 | 1,8 |
| 1949 | 14,8 | 2,4 |
| 1950 | 12,7 | 2,5 |
| 1951 | 19,3 | 2,9 |
| 1952 | 25,6 | 3,4 |
| 1953 | 33,4 | 4,0 |
| 1954 | 40,5 | 4,9 |
| 1955 | 44,3 | 5,4 |
| 1956 | 47,0 | 6,1 |
| 1957 | 45,0 | 6,3 |
| 1958 | 61,8 | 8,0 |
| 1959 jusqu'au 3 juin | 29,1 | 3,7 |
| | 378,9 | 51,4 |
| Acompte sur le versement semestriel du 1 ^{er} septembre | | |
| 1959 de 2,5 millions de francs | | 1,4 |
| | | 50,0 |

Malgré ces grands et fructueux efforts faits pour augmenter le montant des versements en faveur des créanciers suisses lésés par les mesures

(1) Prélèvement ordinaire de 12 pour cent, versements provenant de commandes de construction de navires, reports du compte de liquidation, etc.

de nationalisation, il apparut le 30 septembre 1958, soit au terme où la somme globale de 75 millions de francs arrivait à échéance selon l'accord de 1948, que l'arriéré atteignait 31,5 millions de francs; ainsi, du 1^{er} octobre 1948 au 30 septembre 1958 quelque 43,5 millions de francs avaient été payés. Grâce à des sommes importantes versées au clearing d'une manière continue d'octobre 1958 jusqu'à la fin des pourparlers, l'arriéré sur le transfert de l'indemnité globale se réduisit de quelque 31,5 millions de francs à 25 millions en chiffre rond. C'est ce montant qui fit l'objet de la nouvelle réglementation.

II. LES NÉGOCIATIONS DE 1958/1959

La question du règlement de l'arriéré des indemnités de nationalisation demeurant ouverte, les autorités yougoslaves demandèrent au cours de l'été 1958 que des pourparlers soient engagés entre les deux Etats. Elles exprimèrent à la même occasion le vœu de discuter encore d'autres questions du service réglementé des paiements. Du côté suisse, il fut jugé nécessaire de mettre à l'ordre du jour le problème non résolu de la dette extérieure yougoslave et serbe («dette publique»).

Ces pourparlers eurent lieu en trois phases, du 17 octobre 1958 au 3 juin 1959, à Belgrade et à Berne.

La Yougoslavie n'a pas cherché à se soustraire au paiement du solde de l'indemnité de nationalisation, quoique la délégation yougoslave eût objecté à plusieurs reprises que l'accord conclu entre les deux pays avait été favorable aux créanciers suisses. Si le trafic de marchandises ne s'était de loin pas développé comme on l'avait espéré du côté yougoslave, cela était dû uniquement, disaient-ils, à des circonstances qui ne sauraient être imputées à la Yougoslavie. La délégation yougoslave s'efforça d'obtenir pour le paiement des arriérés un délai aussi long que possible, soit de dix à douze ans; elle invoquait notamment le fait que sa balance des paiements était encore très déséquilibrée et que d'autres Etats créanciers avaient accepté de doubler les délais de transfert primitivement convenus.

La délégation yougoslave revint d'autre part avec insistance sur une demande qu'elle avait déjà formulée à de précédentes occasions. Cette demande tendait à ce que le service des paiements fut complètement «multilatéralisé», comme c'était le cas depuis quelque temps entre la Yougoslavie et plusieurs pays d'Europe occidentale particulièrement importants pour ses relations commerciales. Au moment des négociations, la Yougoslavie disposait d'une quote-part utilisable multilatéralement de 10 pour cent, qui lui avait été accordée par la Suisse en automne 1957 sur la recommandation du conseil de l'OECE.

Pour le cas où la «multilatéralisation» du service des paiements lui serait accordée, la Yougoslavie se déclarait prête à remplacer le système du prélèvement d'une quote-part sur les versements au clearing par des

annuités fixes, tout à fait indépendantes du résultat du service des paiements entre les deux pays; de cette manière, le solde de la dette serait amorti dans un délai déterminé d'avance. La Yougoslavie offrait, comme solution alternative, de maintenir le système du prélèvement sur le clearing, ce prélèvement devant toutefois se limiter à 7 pour cent du maximum. La délégation yougoslave estimait que le prélèvement de 12 pour cent avait gêné l'économie yougoslave. Etant donné l'état des devises détenues par la Yougoslavie et l'existence d'autres conventions du même genre, ce prélèvement de 12 pour cent, disait-elle, ne pourrait être maintenu qu'à la condition de valoir aussi pour le transfert de la somme de rachat à convenir pour la «dette publique».

Jusqu'à la signature de l'avenant, il ne fut pas possible d'arriver à une entente au sujet du règlement de la «dette publique»; les négociations à ce propos se poursuivirent.

Après des négociations fort difficiles, les délégations aboutirent à une solution de compromis, qui trouva son expression dans les accords suivants, signés à Berne le 3 juin 1959:

- 1^o Protocole à l'accord du 27 septembre 1948 concernant l'échange des marchandises et le règlement des paiements, relatif à la multilatéralisation du trafic des paiements, entré provisoirement en vigueur au jour de sa signature (RO 1959, 651);
- 2^o Avenant à l'accord du 27 septembre 1948 sur l'indemnisation (RO 1959, 649).

III. LE SERVICE DES PAIEMENTS

Selon le protocole susmentionné, la banque nationale yougoslave a désormais, à fin juin et fin décembre de chaque année, le droit d'utiliser multilatéralement, c'est-à-dire librement, le solde éventuel du compte du clearing. Font seuls exception les montants qui proviennent de l'utilisation des avances bancaires garanties par la Confédération, car ils ne doivent pas être utilisés pour des paiements en dehors de Suisse.

En contre-partie de ce droit de dispositions élargi, le protocole prévoit que la banque nationale yougoslave aura, si besoin est, l'obligation d'alimenter le compte en moyens librement utilisables. Cette clause a pour but d'assurer en tout temps le paiement des créances suisses dont le transfert est autorisé en vertu des dispositions de l'accord du 27 septembre 1948.

Il s'agit là d'une solution intermédiaire entre la «multilatéralisation» totale du service des paiements, désirée par la Yougoslavie, et le système de clearing bilatéral en vigueur jusqu'à présent. Grâce à ce compromis, le gouvernement yougoslave se déclara prêt à accepter, pour l'amortissement du solde de l'indemnité globale, une solution à laquelle les intéressés

suisse touchés par les mesures de nationalisation pouvaient également se rallier. Cette solution est exposée dans le chapitre suivant.

La Suisse consentit (non sans hésitations, vu les conséquences possibles sur le développement de nos exportations à destination de la Yougoslavie) à ce large assouplissement du service des paiements entre les deux Etats. Etant donné l'opposition extrêmement forte des autorités yougoslaves au maintien du système de primes pratiqué par la Suisse depuis plusieurs années, il ne fallait de toute façon plus compter sur une alimentation complémentaire importante du clearing. En vertu de l'entente intervenue, le gouvernement yougoslave s'oblige expressément à traiter la Suisse sur le même pied que les Etats dont le service des paiements avec la Yougoslavie se fait en monnaie convertible, et cela quoique la banque nationale yougoslave ne puisse disposer, dans le service des paiements avec la Suisse, que deux fois par an et non pas en tout temps des soldes éventuels du compte de clearing.

Conformément à l'article 1^{er}, § 1, lettre *b* de l'arrêté fédéral du 28 septembre 1956 concernant les mesures de défense économique envers l'étranger, l'approbation du protocole dont il s'agit ressortit au Conseil fédéral. Il importait toutefois de mentionner ici la nouvelle réglementation du service des paiements entre la Suisse et la Yougoslavie, car elle est en rapport étroit avec la solution convenue pour l'amortissement du solde de l'indemnité globale.

IV. L'AVENANT A L'ACCORD SUR LES INDEMNISATIONS

L'avenant du 3 juin 1959 à l'accord sur l'indemnisation ne contient qu'une seule disposition nouvelle, à savoir l'article 1^{er}, qui fixe les modalités de paiement du solde de la dette yougoslave. Cette somme doit être payée par des acomptes de 2,5 millions de francs suisses qui seront versés les 1^{er} mars et 1^{er} septembre de chaque année, la première fois le 1^{er} septembre 1959 et la dernière le 1^{er} mars 1964. Ces paiements ne dépendront en aucune façon de l'ampleur des échanges de marchandises entre les deux Etats, ni de la position des comptes de la banque nationale yougoslave auprès de la banque nationale suisse. L'article 1^{er} modifie sur un point essentiel l'accord de 1948, puisqu'il prolonge de cinq ans le délai de paiement fixé pour le transfert de l'indemnité globale de 75 millions. Cet avenant requiert dès lors votre approbation, conformément à la pratique constante des autorités fédérales.

L'article 2 de l'avenant précise qu'à part les nouvelles modalités de paiement prévues par l'article 1^{er}, les dispositions de l'accord de 1948 restent valables.

L'article 3 reprend textuellement l'article 11 de l'accord de 1948, qui étendait les effets de ce dernier à la principauté de Liechtenstein.

L'article 4 règle l'entrée en vigueur de l'avenant.

Dans un *échange de notes*, les chefs des délégations suisse et yougoslave sont convenus de mettre cet avenant provisoirement en vigueur dès le jour de sa signature, soit le 3 juin 1959. Cette mise en vigueur provisoire était nécessaire pour éviter tout retard dans le transfert des acomptes semestriels.

V. REMARQUES FINALES

Pendant le délai de dix ans primitivement prévu pour le paiement de l'indemnité globale de 75 millions de francs, il fut possible de transférer environ les deux tiers de ce montant, soit 50 millions de francs. Sans l'alimentation complémentaire du clearing déjà mentionnée, l'arriéré aurait été encore plus considérable. Cette alimentation complémentaire et, partant l'augmentation sensible des versements en faveur des intéressés touchés par les mesures de nationalisation furent obtenues sans que ces personnes subissent une charge quelconque.

L'engagement pris sans réserve par la Yougoslavie de payer cet arriéré de 25 millions dans un délai de cinq ans, sans égard au développement futur des échanges économiques et nonobstant la pénurie de devises dont elle souffre marque la volonté de liquider au plus tôt une situation qui, au cours des années passées, a constamment gêné le développement du commerce entre les deux pays.

Compte tenu des circonstances, la solution convenue peut être considérée comme supportable pour les créanciers directement intéressés.

Nous avons l'honneur dès lors de vous proposer d'approuver l'avenant dont il s'agit, en adoptant le projet d'arrêté fédéral ci-joint.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 3 novembre 1959.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

P. Chaudet

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

812

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

approuvant

**un avenant à l'accord conclu entre la Suisse et la Yougoslavie
au sujet de l'indemnisation des intérêts suisses en Yougoslavie**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 85, chiffre 5, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 3 novembre 1959,

arrête:

Article unique

Est approuvé l'avenant du 3 juin 1959 qui modifie l'accord conclu le 27 septembre 1948 entre la Suisse et la Yougoslavie au sujet de l'indemnisation des intérêts suisses en Yougoslavie frappés par des mesures de nationalisation, d'expropriation et de restriction.

Le Conseil fédéral est autorisé à ratifier le présent avenant.

18127