

E 1004.1(-)-/1/492
[DoDiS-4260]

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 7 avril 1948

878. CRÉANCES DE LA CONFÉDÉRATION ENVERS L'ITALIE

Confidentiel Département des Finances et des Douanes. Proposition du 2 avril 1948.

Le Département des Finances et des Douanes communique:
«Le Conseil fédéral ayant exprimé le désir d'être orienté sur la situation



des créances de la Confédération envers l'Italie, le Département fédéral des Finances et des Douanes expose ce qui suit:

Les créances de la Confédération envers l'Italie consistent en:

	en millions de francs valeur 31. 12. 47
a. Avance de clearing, compte I (transports)	45'384'074.95
b. Avance de clearing, compte II (matériel de guerre)	109'000'000.- ¹
c. Prêt à l'Istcambi	57'000'000.- ²
d. Avance à la Légation d'Italie à Berne	838'231.75 ³
e. Créance de la Division des Intérêts étrangers	3'058'725.85 ⁴
f. Frais d'internement	67'038'337.24 ⁵
g. Frais de transport de personnes déplacées	mémoire

Ces diverses créances, qui représentent en chiffre rond 300 millions de francs suisses, ne tiennent pas compte du crédit de 80 millions de francs consenti par la Suisse à l'Italie en vertu de l'accord du 10 août 1945⁶, puisque l'avance n'a pas été faite faute de ratification de l'accord par le gouvernement italien en raison du veto allié.

Ces créances sont toutes libellées en francs suisses et ont été en principe reconnues par le gouvernement italien lors des négociations de 1945, sous réserve d'un examen détaillé des postes, en particulier de certains frais d'internement qui paraissent imputables non seulement à des internés militaires mais encore à des prisonniers de guerre évadés et à des réfugiés civils.

Malgré la reconnaissance de principe du gouvernement italien, le recouvrement de ces créances se heurte à diverses difficultés.

La première résulte de l'attitude américaine fondée sur l'idée superficielle que l'Italie ne peut d'une part recevoir une aide de l'Amérique et d'autre part rembourser ses dettes envers d'autres pays.

La seconde difficulté découle de l'atmosphère créée par le plan Marshall⁷ et engageant les pays dévastés par la guerre à demander des secours plutôt qu'à rembourser leurs dettes.

La troisième provient de l'affaiblissement économique et financier de l'Italie, se traduisant en particulier par des embarras de trésorerie de l'Etat et des conditions monétaires critiques, éléments fort peu favorables à des sorties supplémentaires d'espèces de la caisse du trésor.

Ces diverses difficultés, d'une part, et l'importance de nos créances, d'autre part, nous obligent à bannir tout optimisme exagéré quant à un recouvrement rapide et intégral de ces avoirs.

1. Cf. *DDS*, vol. 13, Nos 354 et 427 et *DDS*, vol. 14, table méthodique, 2.14.1. Italie. Relations économiques.

2. Cf. *DDS*, vol. 13, N° 354, *DDS*, vol. 14, surtout N° 312, et *DDS*, vol. 15, annexe au N° 332.

3. Cf. *DDS*, vol. 15, N° 10.

4. Cf. *DDS*, vol. 16, N° 44.

5. Cf. E 2001(E)-/1/363 et E 2001(E)1967/113/758.

6. Cf. *DDS*, vol. 16, Nos 42 et 45.

Toutefois, il ne serait pas plus justifié de vouloir procéder à une liquidation à tout prix de cet arriéré, et ceci pour les raisons suivantes:

Lors des dernières négociations italo-suisse⁸, les représentants du gouvernement italien ont laissé entendre que s'ils se bornaient pour cette fois à un règlement partiel de certaines questions en suspens et ne sollicitaient pas à cette occasion de nouveau crédit de la part de la Suisse, cette attitude ne devait pas être interprétée comme une renonciation à une telle demande. Au contraire, l'Italie a l'intention, lorsqu'elle aura obtenu l'aide américaine, de solliciter un crédit de la Suisse. Comme la Confédération s'était déclarée d'accord d'octroyer à l'Italie une avance de 80 millions de francs lors des négociations de 1945, il lui serait difficile, dans les conditions actuelles, de revenir sur cette concession, bien que, l'accord n'ayant pas été ratifié, l'engagement ne soit que moral et non juridique: Cependant, une nouvelle avance à l'Italie doit être subordonnée, cela va de soi, comme en 1945, à la conclusion d'un arrangement convenable concernant l'arriéré.

Malgré les difficultés auxquelles doit faire face l'Italie, il ne paraît pas impossible de mettre sur pied un règlement satisfaisant des créances arriérées, car divers éléments favorables peuvent être utilisés. Tout d'abord, l'Italie a un excédent très important d'exportations sur les importations dans ses rapports avec la Suisse, de sorte qu'une affectation d'une partie de ses soldes en francs suisses au règlement des arriérés n'est pas injustifiée, comme cela se pratique dans la plupart des clearings. Ensuite, les salaires que les ouvriers italiens travaillant en Suisse⁹ transfèrent en Italie représentent pour ce pays un apport de devises important qui peut, dans une mesure appropriée, être également mis à contribution. Enfin, il n'est pas déraisonnable d'envisager que la créance pour frais de transport, d'environ 50 millions, pourra être amortie au cours des années par une partie des soldes de frais de transport revenant aux chemins de fer italiens, ceux-ci étant, en temps normal, régulièrement créanciers des chemins de fer suisses.

Cependant, malgré ces éléments favorables, il faut reconnaître que le poids de ces arriérés est excessif pour le clearing italo-suisse et ceci d'autant plus qu'à côté des créances de la Confédération, celui-ci est également grevé d'arriérés dus aux exportateurs suisses (compte A: env. 120 millions) et aux créanciers financiers (compte B: env. 8 millions), qui n'ont fait jusqu'à présent l'objet d'aucun amortissement¹⁰. A côté de ces arriérés de clearing, il y a également lieu de faire figurer – pour être complet – les avoirs en Italie de personnes domiciliées en Suisse (env. 1,1 milliard de liras sous forme de papiers valeurs et 400 millions de liras à titre de créances individuelles), les emprunts extérieurs (120 millions de francs) et les dommages de guerre des

7. Cf. *table méthodique du présent volume*: La Suisse et l'Europe / Plan Marshall.

8. *Ces négociations ont eu lieu à Berne du 1^{er} au 15 octobre 1947 et se sont terminées par la signature d'un accord commercial et de plusieurs échanges de lettres, partiellement publiés, cf. RO, 1947, vol. 63, II, pp. 1136-1147. Pour le texte complet des accords signés le 15 octobre, cf. E 7110(-)1967/146/70. Cf. aussi E 2001(E)-1/359-361.*

9. Cf. *DDS*, vol. 16, N° 74 et N° 69, note 2, dans le présent volume.

10. Cf. N° 5 dans le présent volume.

Suisses (380 millions de francs). C'est pourquoi le Conseil fédéral a considéré qu'il convenait de rechercher les moyens susceptibles de régler les arriérés sans qu'il en résulte une charge démesurée pour le clearing, charge qui aurait pesé sur l'ensemble de nos rapports avec l'Italie. Il a admis que certaines créances pourraient être transformées en investissements en Italie. Par cette transformation, l'Etat italien obtient la possibilité de régler sa dette en liras au lieu de le faire en devises fortes dont il est dépourvu, ce qui représente pour lui un avantage très important. Toutefois, l'investissement n'a un sens que s'il permet à la Suisse d'atteindre finalement le but visé, qui est le recouvrement de la créance. L'opération doit donc aboutir, en définitive, à une rentrée de francs suisses dans la caisse fédérale. Vu la pénurie de francs suisses dont souffre l'Etat italien, les projets susceptibles de réalisation pratique sont donc ceux qui permettent à l'Etat italien d'accroître ses recettes de devises et de céder une partie de ce supplément en amortissement à la Confédération. Seuls de tels projets sont susceptibles de concilier les intérêts des deux pays. Ceux qui ne se rapportent qu'à des investissements en Italie, sans possibilité de rapatriement, ne présentent aucun avantage pour la Suisse.

Les projets qui ont été soumis jusqu'à présent au Département des Finances et qui ont retenu son attention sont les suivants:

1. Construction de la maison suisse de Milan et de l'école suisse de Rome (420 millions de liras)¹¹.

Cette question a fait l'objet d'un échange de lettres lors des négociations d'octobre 1947¹². Ce n'est toutefois que le 12 mars 1948 que l'autorisation de payer a été publiée au journal officiel et jusqu'à présent nous n'avons pas été avisés que le paiement ait été réellement effectué.

2. Prêt à la société de navigation *Italnavi*¹³, consistant en un versement de 4 milliards de liras à effectuer par le trésor italien à la société, qui s'engagerait à faire des transports de marchandises d'Amérique du Nord en Europe pour le compte d'importateurs suisses, en particulier de l'administration des blés; un certain pourcentage du fret serait alors déduit à titre d'amortissement, jusqu'à ce que celui-ci ait atteint 25 millions de francs suisses.

Le Conseil fédéral a approuvé en principe l'opération, qui a été soumise par la délégation suisse à la délégation italienne lors des dernières négociations. Le gouvernement italien n'a pu cependant y donner son consentement jusqu'à présent, estimant ne pouvoir abandonner une partie des devises provenant des frets. Or, la Confédération, en accordant à une société italienne pour plusieurs années des transports pour le compte de l'administration des blés, procure en réalité à l'Italie un supplément de devises, auquel s'ajoutent les frais portuaires et les frais de transit. L'opération est donc très avantageuse pour l'Italie et le refus des autorités italiennes ne paraît s'expliquer que par les difficultés de trésorerie de l'Etat. Il est cependant évident que si l'Etat

11. Cf. E 2001(E)-/1/360.

12. Du 15 octobre. Cf. E 7110(-)1967/146/70.

13. Cf. E 2001(E)1967/113/757. Cf. aussi PVCF N° 2191 du 24 septembre 1948, E 1004.1(-)/1/497 (DoDiS-6301).

italien ne peut consentir à sortir les liras de sa caisse, tout investissement devient impossible.

3. Construction d'un pipe line de Vado Ligure au Tessin. L'avance en liras qui serait faite par le trésor italien à la société serait remboursable en francs suisses par une partie des recettes de la société pour les transports de la benzine de Vado Ligure en Suisse.

Cette affaire a fait l'objet de pourparlers du côté suisse et du côté italien par les groupements intéressés, mais n'a pas encore fait l'objet de propositions concrètes aux autorités fédérales.

4. Prêt à la société de navigation *Italia*¹⁴. L'avance en liras faite par le trésor italien à la société serait remboursable par une partie des recettes en devises de la compagnie, provenant de ses transports de passagers d'Amérique en Europe.

Cette question a été soumise à l'Office fédéral des transports et à l'administration des finances par les représentants de l'*Italia*, mais n'a pas fait l'objet de discussions entre les départements fédéraux intéressés.

5. Avance en liras à une société de navigation italienne sur le lac de Lugano, qui serait créée par la société suisse de navigation sur ce lac.

Le paiement de la contre-valeur serait effectué en francs suisses par la société suisse (affaire ne se chiffrant qu'à 500'000 francs environ).

6. Prêt en liras à des entreprises d'électricité, remboursable par des livraisons de courant électrique à la Suisse.

7. Projet d'autostrade Gênes-Chiasso¹⁵.

8. Projet de canal du Lac Majeur à l'Adriatique.

Les deux derniers projets n'en sont qu'au stade des études préliminaires. Ils ne nous paraissent guère susceptibles de se transformer en devises, du moins dans une mesure suffisante pour que l'opération présente quelque intérêt d'ordre financier pour la Confédération. Mais leur étude est néanmoins poursuivie. Le projet d'autostrade Gênes-Chiasso a du reste aussi d'autres aspects d'ordre militaire, politique, etc¹⁶.

14. Cf. E 2001(E)1967/113/757.

15. Cf. E 2001(E)1967/113/937.

16. *Sur les aspects d'ordre militaire du projet, cf. la lettre du DPF à la Division du Commerce du DFEP, du 7 avril: [...] à en croire une information dont nous ne connaissons il est vrai pas la source, les Autorités militaires américaines pousseraient à la prompte réalisation de ce projet, qui devrait leur permettre d'amener au pied des Alpes des forces débarquées à Gênes.*

Quoi qu'il en soit, l'aspect politique et militaire paraît devoir être déterminant. L'intérêt stratégique d'une autostrade conduisant en Suisse devra être apprécié par le Département militaire fédéral. Celui-ci connaît sans doute la question puisque le colonel divisionnaire Bircher s'y intéresse. Le Département politique lui a demandé ce qu'il en pense et attend sa réponse pour se prononcer. Il apparaît d'ores et déjà exclu que la Confédération, pour des considérations militaires, finance la construction de l'autostrade. Cf. E 2001(E)1967/113/937. *Le 30 avril suivant, K. Kobelt écrit à M. Petitpierre que du point de vue militaire il n'y a pas lieu de s'opposer à la réalisation du projet, cf. ibid.; Das Strassennetz in Norditalien ist an und für sich bereits weitgehend ausgebaut und muss als sehr leistungsfähig betrachtet werden. Ausserdem bestehen bereits von Mailand aus verschiedene nach Norden in die*

Les projets d'investissements sont donc nombreux et touchent à des domaines divers. Certains intéressés suisses, mus par un zèle légitime mais intempestif, ont la tendance de vouloir faire passer leur projet avant les autres et de prendre des initiatives qui affaiblissent la position de la Suisse vis-à-vis des partenaires italiens. Le Département des Finances attache donc du prix à pouvoir poursuivre sa tâche d'une manière rationnelle en contact étroit avec les départements intéressés.

Le refus du gouvernement italien de souscrire au projet de prêt à *Italnavi* sous prétexte qu'il implique une certaine déduction de recettes en devises remet du reste en discussion la base même des investissements, car ceux-ci ne se justifient, du point de vue suisse, que si en fin de compte ils se traduisent par une rentrée de francs suisses. En confiant une partie importante des transports de son administration des blés à des entreprises italiennes, la Confédération fait une grande concession à l'Italie et est certainement en droit de demander la déduction d'un certain pourcentage au profit des arriérés. Si le trésor italien estime ne pas être en mesure de sortir de lires de sa caisse pour de telles opérations, il est douteux que d'autres projets puissent aboutir.

En bref, le point de vue suisse peut se résumer comme suit:

1. Un nouveau crédit à l'Italie n'entre en considération que dans le cadre d'un accord convenable réglant l'ensemble des rapports italo-suisses, y compris les arriérés.

2. La Confédération est en principe disposée à transformer certaines de ses créances envers l'Italie en investissements dans ce pays, à condition que ces opérations se traduisent en définitive par des rentrées de francs suisses dans la caisse fédérale, dans un délai raisonnable.»

Après discussion, il est *décidé*:

Le présent rapport est approuvé. En outre, le Président de la Confédération invitera les départements intéressés à se prononcer sur les points qui les concernent¹⁷.

Nähe der Schweizergrenze führende Autostrassen. Es ist militärisch nicht wesentlich, ob die projektierte Strasse noch dazu kommt. Durch die Schaffung dieser Autostrasse wird *keine* das ganze Jahr über benützbare Strassenverbindung zwischen Nordsee und Mittel-ländischem Meer geschaffen, da nach wie vor die Gotthardstrasse dazwischen liegt. In militär-politischer Hinsicht wird somit durch den Bau dieser Strasse die bisherige Lage der Schweiz als Durchgangsland in Bezug auf die bestehenden Kommunikationen nicht wesentlich verändert.

17. *Une conférence a lieu le 5 juin sous la présidence d'E. Celio, réunissant les représentants de tous les départements fédéraux. En ouvrant la séance* Der Bundespräsident weist darauf hin, dass das Vordringen des Kommunismus in Italien und in Frankreich durch den Marshallplan zum Stillstand gebracht werden konnte, was sich indirekt auch auf die Situation der Schweiz günstig ausgewirkt hat. Die Schweiz sollte keine Anstrengung scheuen, um Italien in seinem Kampf gegen die Arbeitslosigkeit beizustehen. Italien ist ein guter Nachbar der Schweiz und ihrer Hilfe zweifellos würdig. *Cf. le PV daté du même jour, rédigé par un fonctionnaire du DPF, E 2001(E)-/1/359. Il existe un deuxième PV de la séance, plus détaillé, rédigé par P. Baumann de l'Office des Transports et daté du 22 juin 1948, E 2001(E)-/1/361 (DoDiS-6302).*