

Donnerstag, 9. Oktober 1930.

Wirtschaftliche Aktion  
des Völkerbundes.

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 7. Oktober 1930.

Die Wirtschaftskonferenz, welche vom 17. Februar bis zum 24. März 1930 in Genf stattgefunden hat, sollte bekanntlich nicht nur zum Abschluss eines Zollwaffenstillstandes führen, sondern insbesondere das Programm für die weitere wirtschaftliche Zusammenarbeit der Völkerbundsstaaten festlegen. Statt eines eigentlichen Zollwaffenstillstandes ist am 24. März die Internationale Handelsübereinkunft unterzeichnet worden, welcher dieser Tage die eidgenössischen Räte die vorbehaltene Zustimmung erteilt haben. Am gleichen Tage wurde auch das "Protokoll über das in der Resolution der 10. Völkerbundsversammlung erwähnte Programm der spätern Verhandlungen" angenommen und unterzeichnet. Die Botschaft des Bundesrates vom 26. August 1930 hat den Räten auch dieses Protokoll samt Beilagen vollinhaltlich zur Kenntnis gebracht. Eine eigentliche Ratifikation war nicht notwendig, da das Protokoll keine direkten und positiven Verpflichtungen der einzelnen Staaten stipuliert, sondern sich darauf beschränkt, die unterzeichnenden Regierungen zur Teilnahme an bestimmten programmatisch festgelegten Verhandlungen zu verpflichten, sowie bestimmte Fragen zu beantworten. Das Volkswirtschaftsdepartement möchte immerhin hervorheben, dass bei der Beratung der Handelsübereinkunft der Inhalt des den Räten gleichzeitig bekanntgegebenen Protokolls weder in den Kommissionen noch im Plenum der Räte zu den geringsten Beanstandungen Anlass gab.

Das "Protokoll" besteht in der Hauptsache aus zwei Artikeln. Art. 1 hebt unter den Mitteln, die geeignet sind, eine engere Zusammenarbeit, insbesondere eine Verbesserung der Ordnung von Produktion und Handel zu fördern, namentlich diejenigen hervor, die das Zollwesen betreffen. Der Artikel selber nimmt dazu in keiner Weise Stellung. Er beschränkt sich darauf, die Staaten zu verpflichten, auf verschiedene in einer Anlage zu Art. 1 formulierte Fragen zu antworten. Das Wirtschaftskomitee des Völkerbundes soll hierauf die eingegangenen



Antworten prüfen und dann den verschiedenen Regierungen Vorschläge über das weitere Vorgehen unterbreiten.

Art. 2 enthält das Programm über weitere Verhandlungen, die nicht das eigentliche Zollgebiet betreffen und die eventuell parallel mit einer allfälligen Zollaktion durchzuführen sind. Mit bezug auf diese Aufzählungen hat der Bundesrat im gegenwärtigen Augenblick keine besondern Beschlüsse zu fassen.

Dagegen ist es notwendig, auf die in der Anlage zu Art. 1 enthaltenen Fragen zu antworten. Das Volkswirtschaftsdepartement hat diese Fragen den wirtschaftlichen Spitzenverbänden des Landes zur Vernehmlassung unterbreitet und ihre Antworten, zum Teil allerdings erst in den letzten Tagen, erhalten. Mit Rücksicht darauf, dass die Formulierung der Fragen infolge unzureichender Vorbereitung sehr zu wünschen übrig lässt, lassen die Antworten der Verbände fast durchwegs eine präzise Stellungnahme zu den einzelnen Punkten vermissen, sodass, von wenigen Ausnahmen abgesehen, damit nicht viel anzufangen ist.

Das Volkswirtschaftsdepartement unterbreitet den Entwurf für die schweizerische Antwort und bemerkt dazu folgendes:

1. Zu den unter A enthaltenen drei Fragen betreffend die landwirtschaftliche Ueberproduktion der Schweiz, ihre normalen Absatzgebiete und die zweckdienlichen Mittel, um ihren Absatz zu fördern, erübrigen sich besondere Ausführungen. Wir haben unsere Antwort aufgestellt in weitgehender Uebereinstimmung mit der Vernehmlassung des Schweizerischen Bauernverbandes.

2. Die unter B gestellte Frage nach den zweckdienlichen Mitteln, um den Absatz der Industrieprodukte zu erleichtern, stellt sich nach dem ganzen Gang der Dinge nur auf europäischem Boden. Abgesehen von den rein zollpolitischen Massnahmen: Aufhebung der Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, bilateraler oder plurilateraler Abbau der Zölle, Bekämpfung des indirekten Protektionismus etc. - Fragen, zu denen die Schweiz schon anlässlich der Weltwirtschaftskonferenz von 1927 und seither öfters in positivem Sinne Stellung genommen hat - stellt sich hier insbesondere das Problem, wie der Absatz industrieller Erzeugnisse von Mittel- und Westeuropa in die mehr landwirtschaftlich orientierten Gebiete Osteuropas gefördert werden kann. Bekanntlich hat die Konferenz der Oststaaten, welche kürzlich in Warschau stattgefunden hat, verlangt, die Industriestaaten Westeuropas sollten ihnen die Ueberschüsse der landwirtschaftlichen Produktion zu Vorzugszöllen

abnehmen, wodurch die Kaufkraft dieser Länder für industrielle Produkte gestärkt werde. Diesem Begehren liesse sich nur durch eine Aenderung unserer Politik hinsichtlich der Meistbegünstigungsklausel entsprechen. In Uebereinstimmung mit den sämtlichen Antworten der konsultierten Wirtschaftsverbände sind wir der Ansicht, dass die Schweiz auf diese Forderungen nicht eintreten kann. Würden wir rechtlich oder tatsächlich den landwirtschaftlichen Produkten aus den USA, Kanada, Argentinien usw. die Meistbegünstigung verweigern, so hätten wir selbstverständlich in diesen Gebieten auch keinen Anspruch mehr auf meistbegünstigte Behandlung unserer Industrieprodukte. Da aber unsere industrielle Ausfuhr nach jenen Staaten ein Mehrfaches dessen beträgt, was uns die Oststaaten Europas abnehmen bzw. in Zukunft werden abnehmen können, so würden wir ein durch keine andern Ueberlegungen zu rechtfertigendes schlechtes Geschäft machen.

Wie der Schweizerische Bauernverband in seiner Vernehmlassung zutreffend betont, ist aber eine wirksame Hilfe für die Oststaaten eine der wichtigsten Voraussetzungen für die wirtschaftliche Wohlfahrt Europas und den Frieden. Nur müsse eine Lösung gefunden werden, welche eine Schädigung der Landwirtschaft der Industriestaaten vermeidet und, fügen wir bei, die eine Schädigung unseres industriellen Exportes in andere Absatzgebiete nicht gefährdet.

Wenn aus den angeführten Gründen eine wirksame Hilfe für die Oststaaten auf dem Wege von Präferenzzöllen nicht durchführbar erscheint, so sollten allfällig andere mögliche Lösungen mindestens ernsthaft geprüft werden. Der Direktor des Schweizerischen Bauernverbandes, Herr Prof. Dr. Laur, hat schon seit einiger Zeit in Vorträgen und auch schriftlich die Auffassung vertreten, die Lösung sollte nicht auf dem Zollgebiet, sondern auf dem Boden einer bessern privatwirtschaftlichen bzw. gemischtwirtschaftlichen Organisation gesucht werden. Es kann nicht bestritten werden, dass diese Ideen in Genferkreisen zu angeregten Diskussionen Anlass gaben und schon in verschiedenen Ländern Befürworter gefunden haben. Auch der kürzliche Zusammenschluss der Oststaaten geht in dieser Richtung. Es wäre ja vielleicht möglich, dass durch direktes Verhandeln zwischen Exportorganisationen der Oststaaten und Importorganisationen der Industriestaaten wesentliche Verbesserungen im Gütertausch herbeigeführt werden könnten. Die gewaltigen Schwierigkeiten, die sich auch hier der praktischen Verwirklichung entgegensetzen, verkennen wir keineswegs. Wir glauben

aber, dass die Schweiz, die sich hinsichtlich der Präferenzzölle negativ einstellen muss, die andere Lösung wenigstens andeuten und sich zu weiteren Studien auf diesem Gebiete bereit erklären sollte.

In Uebereinstimmung mit diesen Ausführungen haben wir unsere Antwort zu der Frage B entworfen, wobei gleichzeitig die Bereitwilligkeit erklärt wird, auch bei Verhandlungen über eine Verbesserung des internationalen Kreditwesens mitzuwirken.

3. Was die unter C gestellte Frage nach den Zoll- und Administrativmassnahmen, die geeignet erscheinen zur Erweiterung der Absatzgebiete und zur Verbesserung des internationalen Warenaustausches beizutragen, anbelangt, so verweisen wir auf die von der Schweiz bereits mehrfach öffentlich erklärte Bereitwilligkeit, an allen internationalen Abmachungen zum Zwecke eines Zollwaffenstillstandes und einer Zollabbauaktion mitzumachen und erklären unsere Bereitwilligkeit - dies wiederum in Uebereinstimmung mit allen konsultierten Wirtschaftsverbänden - in Tarifhandelsvertragsverhandlungen mit England und den auch orientierten Staaten wie Holland, Dänemark etc. einzutreten. Dieser Punkt ist zweifellos von einer für unser Land ganz ausserordentlichen Bedeutung, da hier vielleicht die letzte Gelegenheit vorliegt, England vom Uebergang zu einem protektionistischen Zolltarif abzuhalten.

4. Was schliesslich die unter D gestellte Frage nach den europäischen Rohstoffen anbelangt, so ist unsere Stellungnahme als ausgesprochenes Konsumentenland für Rohstoffe eindeutig bestimmt: Wir müssen alle Bestrebungen, den vollständig freien Verkehr der Rohstoffe herbeizuführen, lebhaft unterstützen."

Auf Grund vorstehender Ausführungen wird antragsgemäss

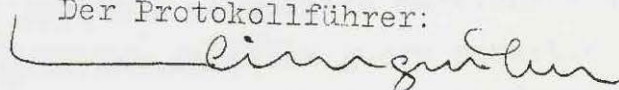
b e s c h l o s s e n :

Der vorgelegte Entwurf wird genehmigt und das politische Departement beauftragt, ihn als schweizerische Antwort auf das Schreiben des Generalsekretärs des Völkerbundes vom 24. April 1930 diesem unverzüglich zuzustellen.

Protokollauszug ans Volkswirtschaftsdepartement (Handel, 3 Expl.), und ans politische Departement zum Vollzug.

Für getreuen Auszug,

Der Protokollführer:



Réponse au questionnaire de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole de Genève  
du 24 mars 1930, relatif au programme de négociations ultérieures.

ad A. a.

Quels sont dans chaque pays, en matière agricole, les productions en excédent?

La Suisse, dont la production en céréales est limitée par les conditions économiques où elle se trouve, en est réduite à transformer une partie de sa production laitière, relativement forte, en articles d'exportation (fromages, lait condensé, chocolat au lait, farine lactée pour enfants). Ce sont ces articles qui représentent sa production agricole en excédent. Or, l'exportation de ces produits a constamment diminué au cours de ces dernières années, comme le montrent les chiffres suivants:

	1913	1928	1929
	en milliers de quintaux		
Lait frais . . . . .	181,2	128,5	94,6
Lait condensé . . . . .	405,6	373,1	356,0
Fromage à pâte dure, en pièces . . . . .	356,8	216,5	248,2
Chocolat . . . . .	168,2	88,6	75,8.

Tandis que la production laitière accuse une augmentation sur la période d'avant-guerre, l'exportation des produits du lait n'a cessé de décroître. Il faut en rechercher, avant tout, les causes dans le fait que l'étranger a constamment majoré ses droits de douane, ses taxes de luxe et autres contributions du même genre, notamment sur le chocolat; que dans nombre de pays les droits de douane sur les fromages ont aussi été augmentés; qu'ensuite de la surproduction de lait à l'étranger les prix du lait et de ses produits sont fortement tombés; et qu'enfin de nombreux pays ont grandement développé la fabrication du fromage selon les procédés suisses, cette marchandise étant souvent mise en vente sous des désignations de nature à faire croire faussement à l'acheteur qu'il s'agit de produits suisses.

Périodiquement le marché suisse accuse aussi une surproduction en ce qui concerne le bétail bovin et les porcs, les fruits et les vins.

ad A. b.

Quels sont les débouchés normaux de ces productions?

Pour ce qui concerne les produits de qualité mentionnés dans la réponse à la question qui précède, il n'est guère possible de parler de débouchés "normaux" proprement dits. En fait, le fromage suisse

se vend principalement aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord, en Allemagne et en Italie, puis en France et en Grande-Bretagne; le reste de la production se répartit entre un grand nombre d'autres pays. Il en va semblablement du lait condensé et du chocolat.

ad A. c.

Quels sont les moyens pratiques à mettre en oeuvre pour assurer l'écoulement et la répartition des excédents vers ces débouchés normaux et vers les autres pays à production déficitaire?

Il est difficile de répondre à cette question du fait que, pour les produits agricoles, la Suisse, comme on vient de le dire, n'a pas de débouchés "normaux" proprement dits. Cependant, une réduction des droits de douane (protecteurs et fiscaux), taxes de luxe et autres impôts du même genre, qui sont perçus par l'étranger et sont en partie fortement exagérés, serait de nature à faciliter sensiblement à la Suisse l'écoulement de ses produits. En outre, certains Etats devraient renoncer à employer, pour la vente de produits concurrents des nôtres, des désignations de provenance qui font à la Suisse une concurrence qu'elle considère comme déloyale. Des moyens d'ordre interne, tels que l'amélioration de la qualité, la concentration de l'exportation, etc., entrent aussi en considération.

ad B.

Quels sont les moyens pratiques de faciliter l'écoulement des produits fabriqués, notamment en augmentant les possibilités d'achat des pays consommateurs?

Cette question soulève des problèmes économiques extraordinairement difficiles et compliqués. Le Conseil fédéral n'est pas à même de les traiter de façon détaillée dans le cadre de cette réponse. Le lieu où la question a été posée et les circonstances dans lesquelles elle l'a été laissent cependant présumer qu'elle vise exclusivement ou en tout cas principalement les pays européens. On se trouve ainsi en face du problème déjà souvent discuté des rapports entre les pays agricoles de l'est de l'Europe et les pays plutôt industrialisés de l'Europe centrale et occidentale. On ne saurait guère contester qu'il existe ici un certain antagonisme. Apparemment, il semblerait que cet antagonisme dût amener assez facilement chacun de ces groupes à pourvoir aux besoins économiques que l'autre ne peut satisfaire. En réalité, il s'agit ici; du point de vue du Conseil fédéral, non pas simplement

d'Etats agricoles d'une part, et d'Etats industriels de l'autre. L'économie de presque tous ces pays est mixte. Les Etats dits industriels ne veulent ou ne peuvent pas négliger leur production agricole et les Etats dits agricoles s'appliquent à maintenir les industries qui sont établies chez eux; ils cherchent même à les développer et à en attirer de nouvelles. L'économie de la Suisse, elle aussi, présente nettement ce caractère mixte. Quand bien même l'industrie occupe un plus grand nombre de personnes que l'agriculture, cette dernière n'en garde pas moins une importance telle que le Gouvernement ne saurait, en aucun cas, se désintéresser de son sort. Pour des raisons culturelles, politiques et économiques, la Suisse devra toujours s'efforcer d'empêcher un nouveau recul de son agriculture. Alors que, jadis, environ la moitié de la population suisse trouvait son gagne-pain dans l'agriculture, c'est à peine si, aujourd'hui, celle-ci fournit encore un moyen d'existence au quart de la population totale. La Suisse ne pourra donc donner son adhésion à aucune mesure d'ordre international de nature à mettre davantage en péril, ou même à menacer dans son existence, l'agriculture nationale, qui souffre déjà d'une crise aiguë.

D'autre part, le Conseil fédéral comprend parfaitement que les Etats de l'est de l'Europe, qui vivent principalement de l'écoulement de leurs produits agricoles, demandent qu'on leur en facilite l'exportation. Il se rend fort bien compte que de telles facilités seraient de nature à augmenter la puissance d'achat de ces Etats et, partant, créeraient pour les produits de l'industrie, de nouveaux débouchés. Il croit cependant devoir souligner que la Suisse a importé des Etats dits de l'est, en 1913 pour 25 millions de francs et, en 1929, pour 78 millions de francs de produits agricoles. Malgré une certaine protection douanière que la Suisse accorde à son agriculture, qui produit dans des conditions beaucoup plus défavorables que l'agriculture concurrente des Etats de l'est, les importations en provenance de cette partie de l'Europe ne sont pas tombées, mais ont, au contraire, augmenté dans une sensible mesure.

La Suisse se déclare volontiers disposée à examiner attentivement toutes les mesures pouvant faciliter l'écoulement des produits agricoles de l'est de l'Europe dans une proportion encore plus considérable. Elle le fera en tant que ses intérêts vitaux n'en souffriront pas.

Comment cet écoulement peut-il être facilité?

a) Il est possible de parer, dans une certaine mesure, à la situation actuelle en améliorant la qualité des produits (standardisation)

et en créant une meilleure organisation de leur rassemblement et de leur vente.

b) De prime abord, on serait tenté de rechercher la solution de ce problème dans le domaine de la politique douanière. Mais cette solution se heurterait, de l'opinion du Conseil fédéral, à des difficultés très considérables: les expériences faites, ces dernières années, au cours de la négociation de traités de commerce tarifaires bilatéraux, montrent qu'on ne peut faciliter ainsi les échanges que dans une modeste mesure. Serait-il plutôt possible de surmonter, par la voie d'accords plurilatéraux, les antagonismes existants? Cela paraît pour le moins douteux. Les Etats de l'est font une nouvelle proposition; ils expriment le désir qu'on garantisse des droits de douane préférentiels à leurs produits agricoles, à leurs céréales en particulier. Mais le Conseil fédéral aurait de la peine à accepter cette proposition, du simple fait déjà que la Suisse s'est obligée, dans de nombreux traités de commerce, à garantir à d'autres Etats le traitement inconditionnel et illimité de la nation la plus favorisée, notamment aux Etats d'outre-mer livrant à la Confédération des denrées alimentaires. La Suisse ne pourrait envisager de violer ses obligations ou de s'en dégager, car même si l'exportation de ses produits industriels à destination de l'Europe orientale accusait une augmentation considérable, celle-ci ne pourrait compenser, même approximativement, la perte des débouchés que possède actuellement la Suisse dans les pays d'outre-mer entrant en ligne de compte. Même si l'application de droits préférentiels aux produits agricoles de l'est de l'Europe n'atteignait les intérêts des pays fournisseurs extra-européens que dans une très faible mesure, la Suisse estime qu'un tel traitement préférentiel ne pourrait être accordé qu'avec l'assentiment de ces pays d'outre-mer.

c) Si donc, de l'avis du Gouvernement suisse, la voie de la politique douanière est de nature à présenter de sérieuses difficultés, on pourrait peut-être tenter de rechercher la solution du problème en créant, aussi bien dans les pays exportateurs que dans les pays importateurs, des organisations rigides, capables de se mettre directement en rapport les unes avec les autres. Cette voie aussi présente de grandes difficultés tant du point de vue interne que du point de vue international. Cependant, le Conseil fédéral serait disposé à participer activement et avec bienveillance à une étude approfondie de ce problème, comme de toute autre solution qu'on proposerait, le cas échéant.



On dit, à bon droit, que l'organisation défectueuse du crédit international est également une des causes de l'état économique si peu satisfaisant de l'Europe. La Suisse partage cette manière de voir et estime qu'en accordant des crédits à long terme aux Etats agricoles de l'est de l'Europe... souffrant de la crise, on augmenterait leur puissance d'achat et, partant, on rendrait possible l'écoulement de produits industriels dans ces pays. Le Conseil fédéral est prêt aussi à participer activement à l'étude de ce problème; mais il tient, d'ores et déjà, à souligner toute l'importance qu'il y aurait à établir à quelles fins ces crédits seraient employés; s'ils entraînaient un accroissement de la production agricole, il se produirait une nouvelle et fâcheuse baisse des prix sur les produits de l'agriculture. Il n'est pas besoin de relever particulièrement ici que cette question des crédits internationaux pose encore d'autres problèmes extrêmement difficiles et délicats.

Enfin, le Conseil fédéral ne peut s'empêcher de signaler les barrières douanières tout particulièrement élevées et les autres entraves au commerce qui aujourd'hui déjà existent dans l'est de l'Europe. Ces barrières douanières et ces entraves au commerce restreignent de plus en plus l'écoulement des produits de l'industrie suisse et, dans nombre de cas, le rendent impossible. Le Conseil fédéral estime nécessaire que ces barrières soient considérablement abaissées au cas où l'on parviendrait à mettre en oeuvre une action générale, en vue de faciliter l'écoulement des produits provenant des pays qui ont établi ces barrières et ces entraves.

ad C.

Quelles sont en particulier pour les produits visés aux litt. A. et B. ci-dessus, les mesures d'ordre douanier et administratif qui paraissent de nature à concourir à l'élargissement des marchés et à l'amélioration des échanges internationaux?

Abstraction faite de l'exposé sous lettre B., le Conseil fédéral croit pouvoir se borner à souligner ici que ces mesures ont été définies excellemment déjà dans les résolutions de la Conférence économique internationale de 1927 et, au surplus, à l'article 2 du protocole du 24 mars 1930. Le Conseil fédéral estime, aujourd'hui encore, que, par la conclusion d'accords internationaux bilatéraux ou plurilatéraux, il est nécessaire de lutter énergiquement contre de nouvelles augmentations douanières et de mettre en oeuvre le plus rapidement possible une action

tendant à abaisser les barrières douanières et à diminuer les entraves au commerce. A ce propos, le Conseil fédéral est d'avis que les Etats européens qui poursuivent aujourd'hui encore une politique douanière plus ou moins libérale et qui n'ont pas coutume de pratiquer la consolidation conventionnelle de leurs droits de douane, pourraient et devraient obtenir, de la part des autres Etats, des garanties pour leur exportation. Le premier groupe d'Etats, cela va de soi, devrait, d'autre part, souscrire à certains engagements qui seraient la contre-partie des garanties données par le second groupe d'Etats. Le Conseil fédéral serait disposé, seul ou en liaison avec d'autres pays qui ont coutume de négocier des traités de commerce à partie tarifaire, à entrer en négociations avec le premier groupe d'Etats.

ad D.

Quels sont les moyens pratiques d'assurer, dans des conditions plus satisfaisantes la circulation des matières premières d'origine européenne entre les divers Etats et leur meilleure utilisation?

Conformément aux thèses établies déjà par la Conférence économique internationale, il convient, du point de vue du Gouvernement suisse, d'abolir toutes restrictions et taxes à l'exportation sur les matières premières. Quant aux ententes internationales portant sur les matières premières et ayant le caractère de cartels, on devrait exiger une large publicité et, en tant qu'il s'agit d'accords conclus entre pays producteurs de matières premières, stipuler qu'il soit loyalement tenu compte des intérêts des pays consommateurs.

Berne, le 9 octobre 1930.