

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 29 septembre 1939

1860. Règlement des paiements et trafic des marchandises entre la Suisse et la Hongrie, la Roumanie, la Yougoslavie et la Bulgarie

Département de l'Economie publique. Proposition du 29 septembre 1939

Le département de l'économie publique expose ce qui suit:

«I. Dès le début des hostilités en Europe la Hongrie, la Roumanie, la Yougoslavie et la Bulgarie ont, tout en restant neutres, pris certaines mesures en vue d'adapter leur commerce extérieur aux nouvelles conditions résultant de l'économie de guerre. Ces dispositions, qui seront examinées plus en détail sous chiffre II ci-après, ont apporté de graves perturbations dans nos échanges avec les pays précités, tels qu'ils étaient réglés par les accords en vigueur. De nombreux marchés qui avaient jusqu'à ces derniers temps absorbé des quantités appréciables de nos produits d'exportation, vont se trouver partiellement ou complètement fermés du fait de la guerre. Il est, dès lors, d'autant plus nécessaire de sauvegarder les débouchés dont notre industrie d'exportation dispose encore, notamment en Europe orientale. On peut estimer que certaines sources d'approvisionnement en produits fabriqués et semi-manufacturés dont la Hongrie, la Roumanie, la Yougoslavie et la Bulgarie avaient bénéficié en temps de paix vont maintenant se trouver taries. La Suisse, tout en assurant l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables, aurait là une occasion de réoccuper la place laissée libre par d'autres. Certains de nos produits finis vont même devenir, on peut l'espérer, une intéressante monnaie d'échange pour l'obtention de matières premières et de denrées de première nécessité, destinées à l'alimentation de notre population. Il convient de relever, en effet, que les quatre pays de l'Europe orientale, qui font l'objet de notre proposition, constituent des réservoirs importants de matières premières qui ont le grand avantage d'être à notre portée et reliés à notre pays par des voies de communication encore presque entièrement libres. Mentionnons, pour mémoire, parmi les principaux produits que les quatre Etats en question sont susceptibles de nous livrer, les carburants, les céréales, les bois, les œufs et autres produits agricoles.

Au cours d'une séance tenue à Berne le 26 septembre 1939¹ et présidée par

1. *H. Homberger avait ouvert cette séance par l'exposé suivant:*

Die durch den Kriegsausbruch geschaffene Lage der Ostclearings lässt es als wünschbar erscheinen, die Clearingausschüsse des Vorortes zum Zwecke einer orientierenden Aussprache zu einer gemeinsamen Sitzung einzuladen.

Der Kriegsausbruch hat den internationalen Wirtschaftsverkehr vollends aus den Fugen gebracht. In einigen Ländern sind totale Massnahmen ergriffen worden. Die Einfuhr wird jetzt erschwert, die Ausfuhr, deren Förderung in ruhigen Zeiten eine Hauptaufgabe der Wirtschafts-

le directeur du Comité de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, les représentants des principales industries suisses ont exprimé le désir qu'une délégation soit envoyée immédiatement à Budapest, Bucarest, Belgrade et Sofia en vue d'adapter les accords existants au régime de l'économie de guerre instauré par les gouvernements hongrois, roumain, yougoslave et bulgare ou ce régime lui-même aux arrangements en vigueur.

Nous estimons qu'il y aurait lieu de donner suite à cette demande, afin d'assurer le ravitaillement du pays et de sauvegarder les intérêts de notre industrie d'exportation.

II. Vu l'ampleur des problèmes à résoudre, il n'est pas possible de donner des instructions précises à la délégation qui sera chargée de la conduite des négociations envisagées. Cependant, afin de faire ressortir les difficultés qu'elle rencontrera dans sa tâche, nous croyons indiqué de mentionner les principales mesures de l'économie de guerre prises dans les quatre pays avec lesquels des pourparlers sont projetés.

En ce qui concerne tout d'abord la *Hongrie*, il y a lieu de relever qu'un décret du 2 septembre 1939 prévoit la mise sous séquestre de tous les stocks de mar-

politik ist, wird unterbunden. Die Tatsache, dass verschiedene Staaten bereits seit Jahren die Devisenzwangswirtschaft eingeführt haben, gibt der gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Lage ein ganz anderes Gepräge als 1914. Die Kriegswirtschaft bricht diesmal viel rascher aus, als vor 25 Jahren.

Die Schweiz hat bereits am 4. September ihre kriegswirtschaftlichen Organisationen in Funktion treten lassen. Das aus handelspolitischen Gründen erlassene Ausfuhrverbot trat ebenfalls am 4. September in Kraft. Das Ziel der schweizerischen Handelspolitik ist: die Sicherstellung der Landesversorgung und die Aufrechterhaltung der Wirtschaft. Insbesondere soll der schweizerischen Exportwirtschaft die Kontinuität gesichert werden. Es finden gegenwärtig Verhandlungen mit Deutschland und Frankreich statt. Vorläufige Verhandlungsergebnisse liegen bereits vor. Das mit Frankreich abgeschlossene Abkommen sieht vor, dass Sendungen, die in Frankreich aufgehalten wurden, nach der Schweiz global freigegeben werden. Auch konnte die Durchfuhr der für die Schweiz bestimmten Waren und somit unsere Versorgung sichergestellt werden. Auf dem Verhandlungswege konnte erreicht werden, dass die Verwendungskontrolle der Waren durch schweizerische Organe durchgeführt wird. Die Schweiz musste lediglich die Verpflichtung übernehmen, die eingeführten Waren entweder selbst zu konsumieren oder im weiterverarbeiteten Zustand im bisherigen Umfange wieder auszuführen. Die Ausfuhrbeschränkung ist ein Instrument der Überwachung. Die Durchführung der Kontrolle soll im übrigen Überwachungsorganisationen überbunden werden, die gegenwärtig ins Leben gerufen werden.

Ein provisorisches Abkommen von grosser Bedeutung ist in den letzten Tagen mit Italien abgeschlossen worden. Nach diesem stehen der Schweiz die italienischen Häfen von Genua, Savona, Vado Ligure und Triest offen.

Der freie Transit durch Frankreich und Italien bedingt, dass die Sendungen nach der Schweiz direkt aufgegeben werden. Es ist voraus zu sehen, dass es bei den generellen Kontrollgrundsätzen nicht bleiben wird. Die Schweiz wird darnach trachten müssen, sich ihre Bezugsfreiheit zu sichern und dafür Sorge zu tragen, dass der Export im Rahmen des bisherigen strukturellen Umfangs erhalten bleibt.

Der andere Grundzug der kriegswirtschaftlichen Handelspolitik der Schweiz, die Überwachung der Ausfuhr durch autonome Organe, muss auch vertraglich mit anderen Staaten angestrebt werden (E 7110/1976/32/900 International/1). *Les relations économiques bilatérales avec les différents pays ont ensuite été discutées par les participants à cette réunion.*

chandises intéressant la défense nationale. Ce séquestre a été, par la suite, étendu à d'autres articles. Les produits frappés ne peuvent donc plus être exportés qu'avec une autorisation spéciale. En outre, le gouvernement hongrois nous a fait parvenir par l'intermédiaire de sa légation à Berne une liste des marchandises dont l'exportation en Suisse est prohibée ou dont la sortie n'est autorisée que contre paiement en devises libres, c'est-à-dire sans tenir compte des conditions fixées dans l'accord de paiements hungaro-suisse en vigueur². Cette liste comprend la plupart des articles sur lesquels nos achats ont normalement porté ces derniers temps. Notre commerce d'importation se trouve de ce fait presque entièrement paralysé.

A teneur d'un décret du 16 septembre 1939, la *Roumanie* a institué un nouveau régime du commerce extérieur et une nouvelle réglementation des échanges avec l'étranger. Ce décret prévoit une nouvelle répartition des sommes provenant de l'exportation de produits roumains: Une cote de 45% est affectée aux besoins d'armement, aux fournitures d'Etat, au service de la dette publique, aux dépenses des offices diplomatiques à l'étranger et à tous les autres paiements de l'Etat; une cote de 30% est réservée pour le paiement des matières premières et enfin une cote de 25% pour le paiement des produits nécessaires au développement de la production roumaine, à la consommation intérieure, au transfert de paiements privés pour études, tourisme, santé ainsi que tous autres paiements. Ensuite, dans son article 2, il prévoit entre autres, la possibilité d'introduire par décision du Conseil des Ministres des restrictions à l'exportation dans les pays qui restreignent ou prohibent eux-mêmes l'exportation des marchandises intéressant la défense nationale ou l'économie nationale de la Roumanie, ainsi que des restrictions à l'exportation dans les pays qui accumulent des disponibilités de devises ne pouvant être utilisées conformément à la répartition précitée et enfin, la dénonciation des accords de paiement ou de clearing qui ne fonctionneraient pas normalement et de façon utile à la suite de l'état de guerre (du point de vue roumain naturellement). Les dispositions de ce décret sont de nature à bouleverser complètement l'économie des relations commerciales et financières entre la Suisse et la Roumanie.

De son côté, la *Yougoslavie* a pris, d'une part, des mesures visant à étendre le contrôle de l'importation qui existait déjà pour certains articles à l'ensemble des importations en provenance des pays sans clearing avec elle, dont notamment la Suisse. D'autre part, le gouvernement de Belgrade a institué un contrôle portant sur la totalité des exportations, et a, en outre, prohibé complètement la sortie de certaines marchandises qui intéressent précisément notre commerce d'importation.

Enfin, la *Bulgarie* a fait opérer, selon un décret du 13 septembre 1939, le recensement complet des stocks existants dans le pays. Elle a, en outre, interdit, selon une décision du Conseil des Ministres du 31 août 1939, l'exportation de toute une série de marchandises. Ces interdictions sont susceptibles d'entraver dans une mesure considérable notre commerce de compensation avec la Bulgarie.»

2. Cf. *PVCF* N° 1962 du 17 octobre 1939 (E 1004.1 1/390) et E 7110/1967/32/900 Ungarn/3.

29 SEPTEMBRE 1939

397

Vu les considérations qui précèdent, le département propose et le Conseil *décide:*

1. D'entamer immédiatement avec les gouvernements hongrois³, roumain⁴, yougoslave⁵ et bulgare⁶ les négociations rendues nécessaires par les mesures dont il est fait mention ci-dessus.

2. De charger de la conduite de ces pourparlers une délégation composée du Dr H. Ebrard, délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, en qualité de chef de délégation et du Dr Aebi, 1^{er} secrétaire du Comité directeur de l'Union suisse du commerce et de l'industrie.

3. D'autoriser le département fédéral de l'économie publique à adjoindre à cette délégation les experts qui lui seront nécessaires pour l'accomplissement de sa mission.

ANNEXE

E 7110 /1967/ 32/900 International/1

*Le Directeur de la Division du Commerce du Département
de l'Economie publique, J. Hotz, à la Division des Affaires étrangères du
Département politique, à la Banque nationale,
au Comité Balkans de l'Association suisse des banquiers,
à l'Association des Compagnies suisses d'assurances
concessionnaires et à la Fédération suisse du tourisme*

Copie
L

Berne, 29 septembre 1939

Bar. Int. 900. allg.
Règlement des paiements et
trafic des marchandises
entre la Suisse et la Hongrie,
la Roumanie, la Yougoslavie
et la Bulgarie

[...]⁷

Le but essentiel des pourparlers en question, dont il est absolument impossible de retarder l'ouverture, est d'assurer le ravitaillement du pays en marchandises indispensables destinées à couvrir les besoins les plus urgents de l'armée et de la population. Les questions qui devront être

3. *Un avenant à l'accord du 5 juillet 1939 concernant les échanges commerciaux et le règlement des paiements entre la Confédération suisse et le Royaume de Hongrie sera signé à Budapest le 10 octobre 1939 (K.I. 1295/2 et RO, 1939, vol. 55, pp. 1349-1352).*

4. *Un modus-vivendi concernant les échanges commerciaux et le règlement des paiements entre la Confédération suisse et le Royaume de Roumanie sera conclu à Bucarest le 2 novembre 1939 (RO, 1939, vol. 55, pp. 1459-1461) et approuvé par le Conseil fédéral le 10 novembre (E 1004.1 1/391, N° 2138). Cf. E 7110/1967/32/900 Rumänien/3.*

5. *Cf. E 7110/1976/16/27 et E 7110/1967/32/900 Jugoslavien.*

6. *Cf. E 7110/1976/16/3 et E 7110/1967/32/900 Bulgarien.*

7. *Le document commence par un exposé de la situation et une explication sur la décision du Conseil fédéral d'envoyer immédiatement une délégation dans ces quatre pays.*

réglées tout d'abord et d'urgence au cours des négociations projetées, sont donc de nature commerciale et concernant, avant tout, l'importation en Suisse de marchandises étrangères.

L'importance primordiale de ces questions, dans les circonstances actuelles, ne vous échappera pas. Il suffit de mentionner, à cet égard, que la Hongrie, la Yougoslavie et la Bulgarie sont des réservoirs très importants de matières premières, qui ont le grand avantage d'être à proximité de la Suisse et reliés à notre pays par les voies de communication encore presque entièrement libres.

Certaines sources d'approvisionnement en produits fabriqués et semi-manufacturés dont les quatre pays précités avaient bénéficié en temps de paix vont maintenant se trouver taries. La délégation suisse s'efforcera de profiter de cet état de choses pour sauvegarder les débouchés dont notre industrie d'exportation peut encore disposer en Europe orientale. Par ailleurs, elle assumera dans toute la mesure du possible la défense des intérêts légitimes.

Vu la nécessité d'entamer immédiatement des négociations avec les Autorités hongroises, roumaines, yougoslaves et bulgares, il n'a pas été matériellement possible de réunir des conférences pour permettre à la délégation suisse de prendre contact avec les milieux intéressés. Ceux-ci peuvent cependant, s'ils estiment nécessaire, nous donner connaissance d'urgence de leurs desiderata éventuels, par écrit⁸. Les délégués suisses feront tout ce qui sera en leur pouvoir pour assurer l'aboutissement de leurs demandes.

(aux compagnies d'assurances seulement)

P.S. En ce qui concerne les pourparlers avec la Hongrie, nous nous référons à nos entretiens téléphoniques, au cours desquels il a été décidé que vous enverriez directement un représentant à Budapest. Celui-ci sera chargé d'informer la délégation suisse de vos desiderata particuliers.

8. *L'Association suisse des banquiers répond par une lettre du 3 octobre 1940, signée par son Premier Secrétaire, A. Caflisch*: Il nous paraît en effet évident que l'intérêt de notre pays exige actuellement des efforts en vue d'augmenter dans la mesure du possible l'importation de produits qui nous sont indispensables, mais nous estimons que, dans la mesure où cela peut se réaliser, l'accroissement des importations provenant des pays en question devrait profiter en premier lieu aux créanciers financiers dont les intérêts dans ces pays ont gravement été atteints. Il va sans dire que nous sommes d'accord également avec une augmentation des exportations suisses dans la mesure où les circonstances le permettront. En l'état actuel et à défaut d'indications plus précises sur les négociations envisagées, il ne nous est pas possible de nous prononcer plus en détails (*Cf. aussi E 2001 (D) 2/280*).