

Le Conseil fédéral aux Gouvernements britannique et américain

Copie
AM

Berne, 30 septembre 1943

Les difficultés qui viennent de renaître au cours des négociations actuelles avec les Gouvernements de Sa Majesté Britannique et des Etats-Unis d'Amérique au sujet des importations suisses d'Outre-mer et des exportations à destination des pays de l'Axe amènent le Gouvernement Fédéral à faire les constatations et fournir les explications que voici.

I

En mars dernier, les Autorités Fédérales ont donné connaissance aux Légations des Gouvernements Britannique et Américain du résultat ¹ d'une enquête sur le volume des commandes passées par les pays de l'Axe, en vertu des accords germano-suisses de 1941 ², dont l'exécution était à escompter en 1943. Cette enquête a conduit à la constatation imprévue qu'il fallait s'attendre non seulement à ce qu'il n'y ait pas réduction, par rapport à 1942, mais bien plutôt augmentation probable des exportations de matériel de guerre et de machines reprises sous de nombreuses positions du tarif douanier. Elles ont, à leur regret, dû expliquer à ces Légations que la Suisse ne saurait se soustraire à ses obligations tant que l'Allemagne de son côté respecterait les engagements pris dans l'accord précité. Que, dès lors, elle ne pourrait probablement réduire ses exportations vers les pays de l'Axe, pour certaines positions, que fort avant dans l'année 1943.

Cette communication, qui s'inspirait du désir de ne rien cacher de la situation réelle, a conduit les Gouvernements Britannique et Américain à prendre des mesures de blocus rigoureuses. Ils n'ont point attendu, pour cela, de voir si les exportations suisses suivraient effectivement la courbe ascendante prévue. La Suisse eut ainsi à subir les conséquences d'une situation qui ne s'était effectivement pas encore réalisée.

1. Cf. E 7110/1976/134/60 et E 7110/1967/32/821/Grossbritannien/2.

2. K I.947 et RO, 1941, vol. 57, p. 804 ss.

Par note du 26 mai 1943, la Légation Britannique à Berne a officiellement fait savoir aux Autorités Fédérales que l'octroi de navicerts pour l'importation en Suisse de produits alimentaires d'Outre-mer avait été suspendu³.

Cette communication ne faisait que confirmer un état de fait qui existait depuis un mois déjà.

En date du 2 juin 1943, la Suisse a fait part de son désir d'entrer immédiatement en négociations à Londres. Le 9 juin, toutefois, le Gouvernement Britannique lui faisait savoir qu'il tenait pour prématuré l'envoi d'une Délégation à Londres aussi longtemps que les Autorités Fédérales ne manifesteraient pas la ferme volonté de réduire sans délai, conformément aux demandes britanniques, les exportations de matériel de guerre et de machines. C'est ainsi que le Gouvernement suisse se vit malgré lui dans la nécessité, du 18 juin au 17 août, de continuer les pourparlers par échanges de notes, procédure qui ne va malheureusement pas sans longueurs et pertes de temps⁴.

Le 17 août, les négociations étaient arrivées au point que les Gouvernements Britannique et Américain, acceptant les propositions suisses du 30 juillet, se sont dits prêts à autoriser aussitôt de nouvelles livraisons à la Suisse de produits alimentaires d'Outre-mer jusqu'à concurrence de la moitié des contingents antérieurs. Ils ont également consenti à recevoir prochainement à Londres la Délégation suisse afin de poursuivre les pourparlers de vive voix, laissant entrevoir, en outre, la communication d'une liste des questions à traiter. La réponse britannique et américaine faisait dépendre les livraisons et la reprise des négociations de trois conditions. Le Gouvernement suisse a souscrit à ces trois conditions dans sa réponse du 21 août⁵.

II

Le Gouvernement Fédéral regrette que les chiffres des exportations de juillet – dont l'ampleur relative est due à certaines circonstances nettement définies, de caractère tout à fait exceptionnel – aient donné lieu à une interprétation qui paraît de nature à entraîner de sérieuses conséquences. D'où le prix qu'il attache à donner aux Gouvernements Britannique et Américain les explications qui suivent.

Depuis qu'elle est complètement entourée par un seul groupe de Puissances, la Suisse doit faire face au grave problème du maintien de son économie qui dépend de ses relations avec l'étranger. Pour le résoudre, le Gouvernement Fédéral s'est vu dans l'obligation de négocier, particulièrement avec l'Allemagne, à l'effet d'assurer, dans la mesure du possible, aussi bien l'approvisionnement du pays en matières premières et produits semi-ouvrés de toute nature que le libre passage, à travers les pays de l'Axe ou occupés par lui, des importations et exportations d'Etats tiers. Mais, en raison de sa situation géographique, un arrangement n'a pas été possible dans les années 1940 et 1941 sans que la Suisse assumât certaines obligations quant à ses livraisons. C'est à ce prix

3. E 7800/1/23.

4. E 2001 (E) 1/124 et 131, E 7001 (B) 1/254.

5. E 7110/1973/134/8.

seulement qu'elle a réussi à éviter le chômage à sa population et à maintenir son économie. Par suite de retards imprévisibles, l'exécution des obligations, résultant tant pour l'Allemagne que pour la Suisse des engagements souscrits, s'est prolongée jusque dans l'année en cours. En ce qui regarde la Suisse, les commandes qu'elle a acceptées ont trait, pour une bonne part, à la construction de machines. Or, à l'encontre des commandes de matériel de guerre, proprement dit, tel armes et munitions, les commandes passées à la grosse industrie mécanique suisse comportent des délais de livraison considérables. Du reste, au cours des négociations de Londres en 1942⁶, la Délégation suisse a toujours insisté sur l'impossibilité dans laquelle se trouvait la Suisse, étant donné la longue échéance des fabrications, de réduire à son gré, par rapport à 1942, l'exportation en 1943 de certaines catégories de grosses machines, telles qu'elles sont spécifiées dans les groupes-plafond II et III. Elle a relevé aussi qu'il n'était pas possible de prendre une année déterminée, par exemple 1942, comme année repère pour les réductions à opérer en 1943. En effet, les commandes passées en 1941 ou au début de 1942 sont, en grande partie, livrables en 1943 seulement. C'est ainsi que s'expliquent pour certaines positions les faibles exportations de 1942 et leur accroissement en 1943.

Depuis longtemps déjà, la Suisse s'efforce à établir un certain équilibre dans ses livraisons aux deux groupes de belligérants. A cet égard, son premier objectif a été de s'assurer la possibilité de livrer aux Gouvernements Britannique et Américain également du matériel utile à la conduite de la guerre; son second, de parfaire cette politique par une réduction des livraisons à l'Allemagne et ce dès l'expiration de l'accord économique conclu avec ce pays en 1941. Il en est résulté dans les relations de la Suisse avec l'Allemagne, dès le 15 janvier 1943, une situation contractuelle qui est connue des Gouvernements Britannique et Américain⁷. Le ravitaillement de la Suisse en matières premières d'importance vitale en souffrit grandement, tandis que le contre-blocus allemand se faisait de plus en plus sentir, isolant la Suisse d'autres tiers pays. Aussi les Autorités Fédérales se virent-elles amenées à conclure, avec l'Allemagne, un arrangement strictement provisoire. Il avait pour objet tant de permettre la liquidation des engagements découlant de l'ancien accord, que d'assurer le passage des exportations suisses vers les pays tiers; mais, prévoyant alors que cet état de fait risquait de provoquer une augmentation momentanée de ses livraisons à l'Allemagne, la Suisse eut soin – ainsi qu'il a été rappelé plus haut – de mettre les Gouvernements Britannique et Américain au courant de cette éventualité.

Au cours de laborieuses négociations qui se sont déroulées depuis lors, la Suisse est arrivée à faire admettre une réduction, dès le 1^{er} juillet et le 1^{er} août, de ses exportations à destination de l'Allemagne et des autres pays de l'Axe. Les données y relatives sont consignées dans l'annexe I à ce mémorandum.

Si cette mesure n'a pu être prise plus tôt, c'est que, précisément, les longs délais de livraison grevant les engagements pris par la Suisse, dans le cadre de l'accord conclu avec l'Allemagne, ont repoussé jusque tard dans l'année en cours l'exécution desdits engagements. D'autre part, si la Suisse voulait que

6. Cf. E 2001 (D) 2/231, E 7110/1973/134/6, E 7110/1973/135/17 et 18.

7. E 7110/1973/134/58.

l'Allemagne respectât ses engagements de livrer des matières premières d'importance vitale pour l'économie suisse, elle était tenue de son côté de remplir les siens. Il n'en reste pas moins qu'à l'heure actuelle, la réduction des exportations suisses est un fait acquis pour les principales positions. Elle a été fixée d'emblée à 20% par an à l'égard de l'Allemagne. Cette mesure, qui repose sur un contingentement clairement défini, présente pour les Gouvernements Britannique et Américain un avantage manifeste en regard de la formule discutée lors des négociations de l'arrière-automne 1942, qui comportait une réduction progressive de 5% par trimestre. Il sied de rappeler ici que les plus importantes matières premières telles le charbon, le fer, la potasse, les huiles minérales et d'autres encore ne peuvent être livrées à la Suisse que par l'Allemagne ou qu'avec son assentiment. En outre, il s'agissait d'éviter que ce resserrement des livraisons suisses n'entraînât un raidissement des mesures du contre-blocus et, partant, ne mît en péril les relations de la Suisse avec les pays tiers. Afin de ne pas compromettre à nouveau par de trop brusques mesures restrictives la continuité de son ravitaillement en matières premières, vitale pour elle dans la conjoncture présente, la Suisse s'est vue contrainte de procéder par étapes à l'introduction de ce contingentement. C'est seulement alors que l'augmentation des exportations, prévue déjà pour le printemps et annoncée à l'époque aux représentants des Gouvernements Britannique et Américain, s'est produite dans les proportions que l'on sait.

Tout projet de contingentement d'exportations, vu qu'il ne peut être tenu secret, provoque inévitablement une utilisation maximum des possibilités d'exportation encore ouvertes. Il en va ainsi d'abord en raison des préparatifs techniques qu'il comporte: en l'espèce, la situation s'aggravait du fait que les négociations germano-suissees ne pouvaient être absolument soustraites à la publicité. Cet accroissement des exportations a encore été stimulé par l'expiration, à fin juillet, des accords provisoires passés avec l'Allemagne, ce qui incita les exportateurs à augmenter leurs livraisons. Seules, en effet, les marchandises ayant effectivement franchi la frontière avant cette date donnaient droit au bénéfice de la garantie de transfert par clearing. C'est là une rançon accessoire – involontaire et imprévue – de la brièveté des accords provisoires germano-suissees, brièveté qui a malheureusement été imposée à la Confédération par la situation confuse de ses négociations avec l'un et l'autre groupe de Puissances.

L'augmentation des exportations en juin et en juillet est, par sa nature et son origine, tout à fait exceptionnelle et sera largement compensée par l'évolution future des relations commerciales germano-suissees. Cette prévision est déjà confirmée par les chiffres des exportations du mois d'août, ainsi qu'il ressort de l'annexe II jointe à ces lignes⁸.

III

La Suisse neutre se fait un devoir d'entretenir des relations économiques régulières avec tous les pays; à la longue, il est de première nécessité pour elle d'assurer un fondement stable à celles qu'elle entretient plus particulièrement

8. *Non reproduite. Cf. aussi E 2001 (E) 2/625.*

avec ses voisins. Il en est ainsi, singulièrement, à l'égard de l'Allemagne. L'absence d'un régime contractuel serait d'autant plus lourde de conséquences que la situation géographique de la Suisse ne s'est pas encore modifiée. Toute la frontière suisse est aujourd'hui sous contrôle allemand. L'encerclement économique du pays est plus hermétique que jamais.

C'est pourquoi la Suisse négocie depuis des mois pour conclure un accord réglant les relations économiques germano-suisse. Les pourparlers se révèlent laborieux parce que la Suisse, tout en réduisant ses livraisons de matériel utile à la guerre, demande que l'Allemagne continue à lui fournir des matières premières d'importance vitale. Le resserrement des exportations suisses est dû à deux causes: tout d'abord aux mesures de contingentement prises par la Suisse selon qu'il a été exposé sous chiffre II ci-dessus. En second lieu, au fait que l'Etat ne consent plus à de nouvelles avances au clearing. En d'autres termes, le clearing germano-suisse devra à l'avenir se suffire à lui-même. Des soldes se formeront au gré de la relation existant entre les paiements opérés à Zurich d'une part, à Berlin d'autre part, comme c'est d'ailleurs le cas dans chaque clearing. Il en résultera pour le règlement des créances en Suisse une augmentation du délai d'attente qui, jusqu'à présent, n'excédait pas trois mois. Cette situation ne laisse pas de poser un problème de liquidité à de nombreux créanciers du clearing qui ne peuvent attendre indéfiniment d'être payés. La durée du délai d'attente est fonction des versements des débiteurs suisses en faveur de leurs créanciers allemands et des paiements des débiteurs allemands en faveur de leurs créanciers suisses. Cette relation n'est pas connue d'avance et dépend de facteurs qui échappent à l'appréciation de l'intéressé. Dans ces conditions, les banques ne peuvent escompter les créances résultant du clearing. Si donc elle entend conserver un fondement stable à ses relations économiques, la Suisse ne peut se soustraire à la nécessité de maintenir à l'avenir la garantie de transfert de la Confédération qui seule assure l'escompte de ces créances. Cette garantie différera cependant sensiblement de celle octroyée jusqu'à présent. Elle supposera tout d'abord un délai d'attente de neuf mois au lieu de trois. En outre, elle sera calculée de façon à ne couvrir pour chaque position qu'un montant ne dépassant en aucun cas 50%, soit de la valeur des exportations de 1942 à destination de l'Allemagne, soit de la valeur des livraisons qui, résultant d'anciens contrats non encore exécutés, auraient dû être faites au cours du 2^e semestre de 1943. C'est ce qu'il est convenu d'appeler le contingent de clearing. La garantie de transfert couvre, jusqu'à concurrence des exportations autorisées, le montant des livraisons de marchandises reprises sous les positions qui, en vertu du mémorandum suisse du 30 juillet, sont soumises, pour le second semestre de l'année courante, au contingentement fixé à 40% des exportations de l'année 1942. Les anciens contrats, qui jusqu'au 31 juillet n'ont pas été définitivement réglés par l'Office suisse de compensation, seront inclus dans le contingent de clearing déjà cité. Il en ira de même des anciens contrats auxquels la garantie de transfert a été exceptionnellement accordée parce qu'il a pu être établi que des acomptes avaient été dûment versés. Toutes les commandes nouvelles, passées dès le 15 janvier 1943, seront imputées sur le contingent de clearing défini ci-dessus. De ce qui précède, il ressort qu'à l'avenir, toutes les positions seront pratiquement soumises à un contingentement en matière de paiement. On peut

en attendre, pour le second semestre de 1943, que les exportations vers l'Allemagne soient inférieures à la moitié de celles faites en 1942.

Si les relations économiques germano-suisse se bornaient à l'échange de marchandises seulement, le rapport existant entre les paiements faits à Zurich et ceux opérés à Berlin apparaîtrait clairement et la garantie de transfert de la Confédération ne serait plus nécessaire. En effet, la balance commerciale germano-suisse n'est pas équilibrée; elle est nettement active pour l'Allemagne.

Pour la période du 15 septembre 1939, date d'ouverture des hostilités, au 31 août 1943, la situation se présente comme suit:

Importation de marchandises d'Allemagne en Suisse	Fr.s. 2 258 000 000.—
Exportation de marchandises de Suisse vers l'Allemagne	Fr.s. 1 972 000 000.—
Excédent des importations suisse de marchandises	Fr.s. 286 000 000.—

Mais la Suisse, à côté des créances provenant de l'échange de marchandises, possède sur l'Allemagne d'autres créances d'un montant fort important. Elles ont trait notamment aux frais accessoires afférents au trafic des marchandises, aux droits de licences, frais de régie, commissions, intérêts, dividendes, rapports d'assurance, tourisme, etc. Le déséquilibre du clearing germano-suisse n'est dû qu'à ces diverses créances dont l'importance est de longue date une des caractéristiques des relations économiques entre les deux pays. La Suisse ne saurait toutefois renoncer à ces transferts qui représentent un montant annuel de 200 millions de francs suisses environ et se répartissent entre nombre d'ayants droit appartenant aux milieux économiques les plus divers. D'autre part, elle est dépendante des livraisons allemandes qui ne lui sont assurées qu'en échange de prestations équivalentes en valeur et en importance. En outre, pour maintenir son économie, la Suisse doit s'efforcer de livrer aussi des marchandises qui ne sont pas d'intérêt vital pour l'Allemagne. Cela étant, cette dernière se refuse à les compenser pleinement avec ses livraisons de produits de première nécessité. Dans ces conditions, il est inévitable que la balance des paiements soit active pour la Suisse, d'où les arriérés du clearing germano-suisse. Il en était ainsi déjà avant la guerre. Si la Suisse a dû recourir aux mesures de soutien que l'on sait, c'est uniquement parce qu'elle ne peut, pour des raisons de politique économique intérieure, faire le sacrifice de ses exportations invisibles. Or, pour un pays en guerre comme l'Allemagne, c'est la marchandise seule qui compte; l'intérêt qu'elle attache à ces exportations invisibles est pratiquement nul. Les Autorités Fédérales ne peuvent donc renoncer aujourd'hui à la garantie envisagée. Cette garantie subira une importante réduction, et comme les exportations invisibles n'ont pas diminué, il faut compter avec un recul des exportations de marchandises, même de celles qui jusqu'à présent n'ont fait l'objet d'aucun arrangement entre les Gouvernements Britannique et Américain et la Suisse.

L'importation du charbon d'Allemagne appelle la remarque suivante. La Suisse le paie encore au prix relativement bas de 100 francs par tonne, alors que le coût des charbons d'autres origines est ou serait sensiblement plus élevé. Afin

d'éviter une hausse du prix du charbon allemand qui entraînerait une augmentation des frais de production et, partant, un relèvement du coût de la vie et des salaires, il a été convenu que les importateurs suisses verseraient à l'avenir, outre le prix cité plus haut, une somme de cinquante francs suisses par tonne de charbon effectivement livrée en Suisse. En fait, il s'agit là d'un paiement anticipé sur les exportations futures de charbon allemand. L'augmentation des versements au clearing qui résultera de ces avances sera de l'ordre de grandeur de 40 à 45 millions pour le deuxième semestre de 1943. Vu que la réduction de la garantie de transfert emportera une diminution des exportations suisses de marchandises et, par voie de conséquence, des charges du clearing, le déficit probable de celui-ci, pour le second semestre de 1943, ne dépassera pas 100 millions de francs suisses au maximum. Ce déficit, il convient de le rappeler, est dû exclusivement à l'importance des exportations invisibles et à l'impossibilité de comprimer davantage les anciennes commandes allemandes. Il entraînera une prolongation correspondante du délai d'attente imposé aux créanciers suisses.

IV

Le Gouvernement Fédéral eût souhaité instruire les Gouvernements Britannique et Américain de ce qui précède par l'organe de ses délégués. Faute d'avoir pu à son grand regret donner suite à ce projet, il tient à souligner l'importance qu'il attache au présent mémorandum destiné à l'information des Gouvernements de Sa Majesté Britannique et des Etats-Unis d'Amérique. Il se plaît à espérer que cette communication contribuera à dissiper tout malentendu.

La durée de validité des arrangements que la Suisse est sur le point de conclure avec l'Allemagne dans le cadre tracé par ce mémorandum ne dépassera pas la fin de cette année. C'est pourquoi le Gouvernement Fédéral tient pour hautement désirable que les négociations verbales avec les Puissances Alliées puissent reprendre à Londres dans un avenir prochain⁹.

9. Cf. aussi les tableaux indiquant les exportations de matériel de guerre et de marchandises vers l'Allemagne publiés dans les annexes au N° 432.