

## Procès-verbal sommaire

de la

lère Conférence interdépartementale relative aux créances de la Confédération envers l'Italie. Samedi, le 5 juin 1948, à 10.00 heures, à la salle des conférences du Département fédéral des postes et des chemins de fer.

Président: M. Enrico Celio, Président de la Confédération

Participants:Département politique:

MM. R. Hohl, Ministre  
J. Merminod, Conseiller de légation  
H. Hess, Secrétaire de légation  
F. Turnes, juriste

Département de l'intérieur:

G. Droz, premier adjoint du secrétariat de Département  
A. de Kalbermatten, premier-adjoint de l'inspection des travaux publics

Département militaire:

K. Bühler, juriste  
F. Zehnder, réviseur

Département des finances et des douanes:

L. Jacot, Vice-Directeur  
A. von Gross, économiste

Département de l'économie publique:

J. Hotz, Ministre  
E. Moser, juriste

Département des postes et des chemins de fer:

R. Cottier, Directeur  
P. Buchli, Chef de section  
M. Oesterhaus, Chef de section

Direction générale des chemins de fer fédéraux:

F. Schneider, Chef de division

Procès-verbal: P. Baumann, Secrétaire O.F.T.

Le Président rappelle que dans sa séance du 7 avril 1948, le Conseil fédéral a adopté un rapport confidentiel du Département des finances et des douanes au sujet des créances de la Confédération envers l'Italie.

En outre, il a été décidé que le Président de la Confédération inviterait les départements intéressés à se prononcer sur les points les concernant. C'est dans ce but que la Conférence d'aujourd'hui a été convoquée; elle doit nous permettre un échange de vues sur la base du rapport précité qui a été remis aux participants en date du 14 mai 1948.

Les différentes créances libellées en francs suisses s'élèvent en chiffre rond à 300 millions et ont été en principe reconnues par le gouvernement italien, sous certaines réserves. Etant donné que le recouvrement des créances se heurte à diverses difficultés, il a été admis que certaines d'entre elles pourraient être transformées en investissements en Italie.

Nous sommes actuellement en présence de neuf ou dix projets susceptibles de réalisation pratique et qui pourraient peut être concilier les intérêts de nos deux pays. Les projets en question pourraient être discutés dans l'ordre suivant:

1. Prêt à la société de navigation "Italia".
2. Projet d'autostrade Gênes-Chiasso.
3. Construction d'un pipe-line de Vado Ligure au Tessin.
4. Tunnel routier du Grand St-Bernard.
5. Construction de la Maison suisse à Milan et de l'Ecole suisse à Rome.
6. Prêt à la société de navigation "Italnavi".
7. Avance en lires à une société de navigation italienne sur le lac de Lugano.
8. Prêts en lires à des entreprises électriques italiennes.
9. Projet de canal du lac Majeur à l'Adriatique.

Il ne sera certes pas facile de trouver une solution satisfaisante en tous points de vue, car il faut, dans le cas présent, aussi tenir compte de certains aspects politiques. Si l'on veut sauver l'Europe et la préserver de l'emprise communiste, il est nécessaire que chacun fournisse un effort particulier. La Suisse a tout avantage à collaborer à la reconstruction économique de ses voisins dans son propre intérêt avant tout et afin d'éviter le chômage ce qui provoquerait inévitablement une vague de mécontentement parmi les travailleurs. Le Plan Marshall a d'ailleurs exercé une bonne influence sur la politique de nos Etats voisins, la France et l'Italie. C'est pourquoi il paraît logique que notre pays contribue aussi à cet assainissement social. Il semble que nos créances envers l'Italie représentent un moyen qui permettrait de combattre le chômage et d'éviter une menace ultérieure dans ce pays qui est notre voisin.

Après ces quelques considérations d'ordre général le Président ouvre la discussion.

M. Hotz partage le point de vue du Président, et il pense que les relations que nous entretenons avec nos voisins doivent être examinées avec grand soin. Nos rapports avec la France sont assez satisfaisants, tandis que nos relations avec l'Italie sont plus compliquées. Nous avons tenté de rétablir une situation normale, mais diverses difficultés en ont empêché la réalisation parce que, à ce moment-là, l'Italie n'était pas encore assez consolidée. Depuis, elle a fait des progrès remarquables qui devraient provoquer une amélioration. Les autorités suisses ont fait tout leur possible pour améliorer cet état de chose en pratiquant une politique libérale qui nous rend sympathiques à l'étranger. Une autre politique irait certainement à l'encontre de nos propres intérêts et ne serait pas un bon procédé au moment où les Etats-Unis organisent un programme d'aide à l'Europe. Le problème posé par les créances suisses envers l'Italie doit être étudié objectivement dans un esprit de collaboration internationale.

M. Hohl déclare que son département approuve la politique du Conseil fédéral ayant pour but d'intensifier nos rapports avec l'Italie. Il pense qu'il faut tout essayer afin d'obtenir un amortissement des créances, sans être cependant trop rigoureux à cet égard. L'offre d'un crédit nouveau à l'Italie ne ferait actuellement aucune impression, aussi devons-nous être prudents et laisser à l'Italie l'initiative de reprendre les négociations.

M. Jacot constate que l'Italie ayant reconnu ces dettes, la transformation d'une créance libellée en francs suisse en un investissement dans le pays débiteur représente une large concession de notre part. Si la Suisse a consenti à cette concession, c'est qu'elle estimait devoir tenir compte des difficultés de notre voisine du Sud et qu'elle a intérêt à voir ce pays se relever.

Le chômage, auquel Monsieur le président de la Confédération a fait allusion, représente un danger réel pour l'économie et la politique d'un pays. Aussi faut-il vouer une attention spéciale aux moyens propres à le combattre. Nous pensons toutefois que les investissements susceptibles de développer l'activité normale des entreprises sont de beaucoup préférables aux chantiers de chômage. C'est pourquoi nous accordons une préférence non dissimulée aux projets d'investissements de la première catégorie sur ceux de la seconde. En outre, l'Etat italien souffrant d'une pénurie de devises, les projets d'investissements les plus intéressants pour lui sont ceux qui accroissent ses recettes en devises. Du point de vue suisse, ce sont du reste les seuls qui atteignent le but visé, c'est-à-dire une rentrée de francs suisses dans la caisse fédérale. Aussi vouons-nous une attention toute particulière aux projets qui, tout en accroissant les recettes en devises de l'Italie, permettent finalement à la Confédération, par une certaine déduction opérée sur ces devises supplémentaires, d'encaisser du franc suisse en amortissement de ses créances. Dans cette catégorie de projets, nous pouvons ranger, par exemple, les prêts à des compagnies de navigation ou à des entreprises électriques. Quant aux projets consistant en une transforma-

tion de créances actuellement libellées en francs suisses en créances en liras intransférables (projet d'autostrade, par exemple), il ne nous paraissent pas intéressants du point de vue financier, car ils ne résolvent pas le problème essentiel qui est celui du transfert.

Malgré l'intérêt que nous avons pour ces opérations d'investissements, nous pensons - et les expériences faites jusqu'à présent renforcent cette opinion - qu'il n'est pas opportun que nous nous portions demandeurs. En effet, comme l'investissement est une concession de notre part, nous affaiblissons notre position en le demandant et poussons les négociateurs italiens à renverser les rôles en posant des conditions. En outre, quelle que soit l'opinion que l'on ait sur les possibilités de recouvrer nos créances envers l'Italie, nous devons reconnaître que nous n'avons pas d'intérêt à liquider à vil prix l'arriéré pour que l'Italie - invoquant la solution de tous les problèmes anciens - vienne aussitôt après demander un nouveau crédit.

Le Président constate qu'il y a accord sur le procédé à adopter: il appartient au gouvernement italien de prendre l'initiative des premières démarches et de soumettre une proposition concrète au Conseil fédéral.

Il propose d'examiner les divers projets d'investissements figurant à l'ordre du jour. Le prêt à la société de navigation Italia présente un intérêt incontestable pour notre tourisme. La mise en service de nouveaux navires sur l'Atlantique développera le mouvement touristique en provenance des Etats-Unis et fournira un apport supplémentaire de devises, non seulement à la Suisse, mais à tous les pays européens. Le contingent de villégiaturants anglais qui arrivera dans notre pays pendant cette saison d'été est déjà appréciable, mais il ne favorise qu'une certaine classe d'hôtels en raison des restrictions monétaires. Notre hôtellerie de luxe doit donc trouver de nouveaux débouchés et il semble que l'on pourrait lui venir en aide en intensifiant le tourisme d'outre-mer. Mais la crise actuelle des transports maritimes s'oppose à un développement rapide et accru de ce mouvement. L'aviation n'a pas pu combler les pertes subies par la marine pendant la guerre. En outre, ce moyen de transport est plutôt réservé aux délégués de gouvernements ou représentants de commerce, tandis que la majorité des touristes préfère toujours le bateau. On peut donc admettre que si nous finançons la construction de nouveaux paquebots, nous rendrions service au tourisme européen en général.

D'après un plan établi de la société Italia, le gouvernement italien avancerait à cette compagnie un montant en liras correspondant à 125 millions de francs suisses sur le compte de nos créances. Ce montant devrait naturellement être garanti d'une façon ou d'une autre et nous devrions exiger un intérêt. Les Italiens pensent que ce prêt pourrait être amorti dans un délai de 15 ans. Cette transaction permettrait à l'Italia de construire quatre nouveaux navires de 25 000 tonnes chacun.

M. Cottier donne des renseignements complémentaires quant à l'ensemble du problème. Au cours d'une conférence tenue au mois de janvier 1948, la question de cette crise des transports maritimes avait déjà été examinée. Tous les pays européens font leur possible pour augmenter la capacité de transport mais ils se heurtent à de nombreuses difficultés. D'après les derniers renseignements reçus, les places disponibles en 1948, entre les Etats-Unis et l'Europe, se chiffrent à 350 000 pour les navires et à 130 000 pour les avions. Ce nombre est insuffisant pour transporter tous les Américains qui désirent se rendre en Europe. On estime que les touristes en provenance des Etats-Unis fourniraient à l'Europe un apport de 1 à 2 milliards de dollars par an, à condition d'avoir les moyens de transport nécessaires à cet effet.

Tous les cercles intéressés aux transports et au tourisme reconnaissent l'importance que revêt ce problème et diverses résolutions ont été prises pour en activer le développement. Au cours de son assemblée générale du mois d'octobre 1947, l'Union internationale des organismes officiels de tourisme a chargé le représentant de la Suisse d'étudier cette question en collaboration avec les compagnies maritimes européennes. Au mois d'avril 1948, le Comité des transports intérieurs de la Commission économique pour l'Europe a prié le Secrétaire exécutif de rechercher les moyens propres à surmonter ces obstacles. Enfin tout dernièrement, il a été proposé de créer un comité pour le tourisme au sein de l'Organisation européenne de coopération économique (Plan Marshall) à Paris; cette suggestion a été approuvée à l'unanimité. Les milieux américains eux-mêmes sont conscients du rôle important que peut jouer le tourisme dans la reconstruction des pays pauvres en devises, ils le considèrent comme un complément au Plan Marshall. La loi de ce Plan prévoit d'ailleurs à l'article 117 que l'Administrateur encouragera et facilitera le déplacement des citoyens américains à destination et dans les pays participants. Toutes ces initiatives contribueront à favoriser et à développer ce tourisme et notre pays a tout avantage à collaborer à ces efforts dans la mesure de ses moyens.

Le projet d'investissement de créances suisses dans la construction de navires italiens a déjà fait l'objet d'un échange de vues préliminaire entre l'administration des finances et les représentants de l'Italie. Il semble que cette affaire présente certaines chances de gain, car les frais d'exploitation des navires italiens sont inférieurs à ceux des autres pays, alors que les prix de passages sont les mêmes. Avant la guerre, p.ex., les Etats-Unis ne s'occupaient pas du transport des voyageurs précisément en raison de leurs frais élevés d'exploitation et s'ils s'y intéressent aujourd'hui, c'est aussi dans un but militaire. Le projet de l'Italia qui nous a été soumis le 7 mai 1948 prévoit la construction de quatre navires de 25 000 tonnes chacun. Ceux-ci seraient aménagés de telle sorte qu'ils puissent aussi transporter des marchandises de grande valeur. Les plans étant achevés dans tous les détails et les moteurs étant déjà à disposition, on pourrait construire ces bateaux en 28 mois. En outre, les chan-

tiers navals italiens sont en mesure d'exécuter les travaux immédiatement, ce qui n'est pas le cas dans les autres pays.

Le total des frais de construction pour ces quatre navires s'élèverait à 48 milliards de lires qui, d'après le plan Italia, pourraient se répartir comme suit:

a) part suisse à prélever sur nos créances: 125 millions frs s.:	Lit. 16 875 000 000.-
b) part Italia mise à disposition pendant la construction	" 5 625 000 000.-
c) valeur des quatre moteurs	" 12 000 000 000.-
d) reste à couvrir dans le cadre du Plan Marshall	" 13 500 000 000.-
	<hr/>
Total	Lit. 48 000 000 000.- =====

Il est évident que nous exigerions aussi des conditions pour une collaboration loyale dans le domaine touristique. En ce qui concerne notre participation financière, il sera nécessaire de s'assurer un maximum de garanties. Quant à la question de savoir s'il serait opportun de participer au capital-actions de l'Italia, M. Cottier pense qu'il serait plus prudent de s'abstenir à cause des compagnies de navigation concurrentes, avec lesquelles nous désirons conserver de bonnes relations.

Dans sa conclusion, l'orateur propose de former un comité technique qui serait désigné par le Conseil fédéral et qui aurait pour tâche d'étudier dans tous ses détails ce projet d'investissement.

Le Président est d'avis qu'en principe le projet semble favorable et mérite d'être étudié sérieusement. Il ouvre la discussion à ce sujet.

M. Hohl donne son accord de principe à la réalisation de ce projet. Il relève que l'apport supplémentaire en dollars qui en découlerait, serait précieux pour la balance des paiements entre les deux pays. L'idée de M. Cottier est séduisante sous ce rapport et on peut admettre que c'est le projet qui aura le plus de chances de succès. On a certainement été bien inspiré en renonçant au projet de créer une flotte suisse pour passagers, car la construction de nouveaux bâtiments ira en s'accroissant et il est probable que d'ici quelques années les pertes subies pendant la guerre seront réparées. Mais ceci ne doit pas nous empêcher d'examiner le projet en discussion avec objectivité puisque en somme notre économie touristique doit finalement en bénéficier.

M. Jacot déclare qu'il s'est déjà prononcé au sujet de ce projet, qui paraît intéressant. Quant aux modalités, il paraît superflu d'en discuter déjà maintenant, en particulier en ce qui concerne les intérêts. Les conditions qui seront faites dépendront

de la durée du crédit et des garanties que nous aurons quant à l'exécution des engagements. Pour fixer ces conditions, nous nous laisserons guider par le but visé, qui est non pas un placement à gros intérêts, mais un rapatriement aussi rapide que possible de nos créances. Le projet de prêt à l'Italia, tel qu'il est envisagé, nous paraît même un peu trop beau pour avoir des chances d'être approuvé sous cette forme par le Gouvernement italien. En effet, un plan à peu près semblable, celui du prêt à Italnavi, qui est actuellement en discussion entre les deux pays et se rapporte au transport de marchandises, n'a pas encore rencontré l'approbation du Gouvernement italien, bien que, dans ce cas, il appartienne à la Suisse de fournir le fret, tandis que dans le projet de prêt à Italia nous ne fournissons pas les recettes en devises. C'est pourquoi l'intention de Monsieur Raimondo, vice-président de l'Italia, est-elle de lier ce projet à celui de l'autostrade Gênes-Chiasso. Nous sommes d'accord d'étudier pour lui-même ce projet de prêt à l'Italia; en revanche nous ne pourrions souscrire à la condition de le subordonner au financement de l'autostrade.

Le Président propose de laisser à l'Italie l'initiative de faire les premières démarches et invite les départements intéressés à étudier ce projet de manière approfondie au moment venu.

Le deuxième projet figurant sur notre liste est celui d'une autostrade de Gênes à Chiasso. L'investissement prévu pour cet ouvrage serait de l'ordre de 40 - 45 millions de francs suisses. Certains milieux italiens semblent attacher une importance toute particulière à cette route, ils font valoir que les frais de transport seraient moins chers et que la rapidité des convois serait augmentée.

Du côté suisse, le problème ne sera pas facile à résoudre. Comment pourrions-nous nous engager à financer la construction de routes à l'étranger, alors que de toute part on réclame l'amélioration de nos voies de communication suisses. Nous n'engagerions évidemment pas d'argent frais et l'on pourrait justifier ce prêt en faisant valoir que l'Italie n'est pas en mesure de rembourser ses dettes à l'heure actuelle.

Considéré du point de vue économique, ce projet semble intéressant, car il développerait le trafic à destination de notre pays et ouvrirait une nouvelle voie au tourisme automobile.

Les chemins de fer de l'Etat italien s'opposent pour le moment à cette construction. Le département militaire fédéral n'était au début pas favorable à ce projet, mais il a retiré ses objections. Ce projet mérite d'être étudié à fond en tenant compte de tous les facteurs entrant en considération.

M. Hotz pense que son département ne s'opposera pas à ce projet. Toutefois, il se réserve de demander l'avis de M. Zipfel, Délégué aux possibilités de travail, qui est de nouveau rattaché au département de l'économie publique.

M. Cottier donne quelques renseignements sur les travaux du Comité des transports intérieurs de Genève qui s'est réuni en avril 1948 pour examiner le réseau des grandes routes européennes. Il est d'avis que le projet d'autostrade de Gênes à Chiasso ne peut pas encore faire l'objet d'une discussion approfondie de notre part, avant que les Italiens se soient prononcés définitivement.

Il semble d'une part que le département militaire ne pourrait s'opposer à la construction d'une route qui sera établie entièrement sur territoire étranger. D'autre part, il existe quelques facteurs économiques qu'il ne faut pas sousestimer. Cette voie favoriserait le tourisme automobile puisque l'on pourrait se rendre de Gênes à la frontière suisse en trois heures. Certains transports commerciaux, telles que les denrées périssables, auraient aussi avantage à utiliser cette route, car il arrive fréquemment que les chemins de fer manquent de matériel à cet effet.

Les chemins de fer fédéraux ne s'opposent pas à cette construction.

Un projet semblable ayant trait à l'établissement d'un tunnel routier au Grand St-Bernard est actuellement à l'étude. Les milieux gouvernementaux italiens semblent s'y intéresser beaucoup, car ils désireraient posséder une communication avec la Suisse qui soit praticable toute l'année. Ce tunnel est en concurrence avec celui qui est projeté au Mont Blan. Ce dernier présente un certain danger pour notre pays, tandis que la route du St-Bernard nous ouvrirait une porte nouvelle sur l'Italie et la Méditerranée. En temps de guerre elle serait sous contrôle de notre armée et nous permettrait de nous assurer le ravitaillement si le chemin de fer devait faire défaut.

Etant donné que les projets de l'autostrade et de la route du Grand St-Bernard ont une certaine analogie, il serait de bonne politique de les soumettre à un examen approfondi.

M. Jacot déclare qu'il est nécessaire d'étudier à fond le problème financier qui nous est posé, en ne perdant jamais de vue le but à atteindre, qui est de faire rentrer de l'argent dans la caisse fédérale. Or, il ne semble pas, à première vue, que la construction par la Suisse de routes en Italie puisse provoquer une rentrée de francs suisses. Même si l'autostrade était rentable - ce qui n'est pas certain - ses recettes seraient constituées essentiellement en lires, de sorte que le problème du transfert ne serait pas résolu. D'autre part, notre pays est créancier des chemins de fer de l'Etat italien pour 45 millions de francs environ. Plus nos chemins de fer seront, à l'avenir, débiteurs des chemins de fer italiens pour le transit, plus nous aurons de chance de recouvrer notre créance. Au contraire, si nous favorisons la concurrence par la construction d'autostrades, nous travaillons contre notre propre intérêt.

On a parlé des avantages de l'autostrade pour notre tourisme, mais les arguments invoqués peuvent se retourner contre leurs

auteurs en ce sens que si les étrangers qui se trouvent à Gênes pourront gagner la Suisse en 3 heures, les Suisses et les étrangers séjournant en Suisse pourront également quitter notre pays pour se rendre en Ligurie en 3 heures.

Enfin, outre ses côtés financier et touristique, le problème a un aspect politique. Il serait extrêmement difficile de faire comprendre au contribuable helvétique que la Confédération, qui ne possède pas d'autostrade et n'a pas l'argent nécessaire pour en établir dans le pays, trouve moyen d'en construire à l'étranger.

Bref, tant pour des considérations politiques que financières, les conclusions de l'Administration des finances à l'égard de projets de construction de routes en Italie, au moyen d'avoirs de la Confédération, sont nettement négatives.

Le Président rend attentif au point de vue commercial. Au cas où Gênes deviendrait un port franc sans conditions pour la Suisse, il pense que l'autostrade pourrait compléter le chemin de fer sans qu'il y ait concurrence entre les deux moyens de transport. Les auteurs italiens du projet ont déjà résolu l'inconvénient d'un transbordement à Chiasso, ils prévoient des grandes caisses métalliques qui pourraient sans autre être chargées dans les trains CFF.

M. Hohl rappelle que le Conseil fédéral s'est déjà occupé à diverses reprises de l'installation de ports francs et qu'il a toujours rejeté ces propositions, car il estime que la concurrence entre tous les ports européens est plus avantageuse pour notre pays.

La rentabilité d'une autostrade est plutôt douteuse. Il est en tous cas nécessaire de faire une étude sérieuse de ce projet qui se base sur un transport de 200 000 tonnes de marchandises à acheminer annuellement vers la Suisse. Ceci paraît impossible vu le peu de marchandises propres à être transportées par route.

M. Bührer confirme que le département militaire ne s'oppose pas à cette autostrade, car elle ne changerait d'aucune manière notre plan stratégique.

Le projet d'un tunnel routier au Grand St-Bernard a moins de chance d'être accepté par l'armée, mais il faut d'abord l'étudier plus en détail.

Le Président constate que le projet d'autostrade de Gênes à Chiasso n'est pas encore suffisamment clair, il propose d'en faire une étude approfondie dès que le gouvernement italien nous en aura soumis le plan définitif et qu'il nous aura demandé officiellement de participer au financement.

Le tunnel routier du Grand St-Bernard mérite également toute notre attention, surtout en raison de la rivalité de celui du Mont Blanc.

Le Président convoquera une prochaine conférence au début du mois de juillet 1948 afin de poursuivre la discussion au sujet des autres points figurant à l'ordre du jour.

La séance est levée à 11.45 heures.

---