

FEUILLE FÉDÉRALE

106^e année

Berne, le 26 août 1954

Volume II

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 30 francs par an;
16 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

6681

XLIX^e RAPPORT

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
sur les dispositions prises en application de l'arrêté fédéral
du 14 octobre 1933 concernant les mesures de défense
économique envers l'étranger

et

MESSAGE

concernant

la prorogation dudit arrêté

(Du 18 août 1954)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de porter ci-après à votre connaissance les nouvelles dispositions prises en vertu de l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933/22 juin 1939, relatif aux mesures de défense économique envers l'étranger.

I. SERVICE DES PAIEMENTS

LE TRAFIC AVEC LES DIFFÉRENTS PAYS

1. Allemagne

A. République fédérale d'Allemagne

Le trafic commercial avec notre voisin du nord continue de se développer favorablement. Il est régi par l'accord de commerce et de paiement du 10 novembre 1953, sur le contenu duquel nous vous avons renseignés dans notre dernier rapport. Les chiffres suivants montrent que les échanges commerciaux se sont encore intensifiés pendant les six premiers mois de cette année par rapport à ceux de la même période de l'année précédente.

	Importations	Exportations
	en millions de francs	
1 ^{er} semestre de 1952	483,0	200,8
1 ^{er} semestre de 1953	473,0	261,6
1 ^{er} semestre de 1954	553,1	310,1

Malgré l'extension de la liste de libération allemande (90,1 pour cent des importations en 1949), une notable partie de nos exportations traditionnelles restent soumises en Allemagne au système du contingentement. Dans le domaine agricole, c'est le cas notamment pour les semences, les fruits et dérivés de fruits, le jus de raisin; dans le domaine industriel, pour les colorants, les montres finies d'une valeur inférieure à 100 marks, les fils retors de coton, les fils pour tricot à la main, les marquissettes, les tulles et les broderies.

Abstraction faite des contingents pour les textiles et pour le papier ainsi que les produits de l'industrie du papier et des arts graphiques, les contingents d'importation allemands fixés contractuellement se révélèrent suffisants pour nos possibilités d'exportation. Mais la conclusion et l'exécution d'affaires portant sur des produits contingentés (produits tirés des fruits, jus de raisin, montres, produits de l'industrie du papier, etc.) ont de nouveau été entravées par des souscriptions à fins de spéculation opérées par des importateurs allemands lors de la répartition des contingents, ce qui a découragé une partie de la clientèle allemande de s'approvisionner en Suisse. Il faut espérer que la nouvelle procédure allemande d'importation, applicable dès le 1^{er} août 1954, allégera les formalités d'importation pour les produits libérés et instituera enfin pour les marchandises contingentées une réglementation qui garantisse à nos exportateurs une utilisation intégrale des contingents contractuels.

Les taux du tarif douanier allemand, qui n'ont été abaissés qu'en partie au cours des négociations multilatérales engagées à Torquay entre les Etats affiliés au « General Agreement on Tariffs and Trade » (G. A. T. T.) et par l'accord douanier conclu entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne le 20 décembre 1951, entravent également notre courant d'exportations. Le deuxième avenant à l'accord douanier, signé le 4 décembre 1953 — qui, faute de ratification par le parlement allemand, n'a pu encore entrer en vigueur — ne saurait changer grand-chose à cette situation, car il tend essentiellement à préciser les concessions douanières accordées réciproquement. Il en est de même des réductions tarifaires autonomes prévues par l'Allemagne pour environ 750 rubriques tarifaires.

Le tourisme germano-suisse continue également d'évoluer d'une façon satisfaisante. Dans la session du 18 au 20 mai 1954 du comité consultatif mixte ont été discutées les mesures à prendre, de part et d'autre, au sujet des paiements touristiques. Selon les nouvelles prescriptions allemandes, des

devises sont accordées jusqu'à concurrence de 1500 marks par personne et par année civile pour des voyages privés à destination de pays avec lesquels le service des paiements s'opère par voie de compensation; pour des voyages en société, des devises sont accordées jusqu'à concurrence d'un montant supplémentaire de 200 marks par participant et par voyage. Ne sont pas comptés dans le montant maximum: le prix des billets de chemin de fer et d'avion ainsi que les montants en marks que le voyageur a la faculté d'emporter avec lui à l'étranger (300 marks dans le grand trafic touristique et 100 marks dans le petit trafic frontière). — Les prescriptions suisses concernant les versements aux touristes allemands ayant déjà été assouplies précédemment, nous avons décidé, avec effet au 1^{er} juillet 1954, que les chèques de voyage peuvent de nouveau être honorés, jusqu'à concurrence de 1500 francs par personne et par mois, auprès des banques suisses agréées et des organismes payeurs subsidiaires, sans être soumis à l'échelonnement des paiements, ainsi que c'est le cas dans le trafic avec tous les autres pays à clearing. Les hôtels et pensions suisses sont derechef autorisés à accepter en paiement les chèques de voyage.

Les dispositions visant à rétablir les transferts financiers, encore en préparation à l'époque du dernier rapport, ont été édictées entre-temps. Il s'agit des actes législatifs suivants:

1. Ordonnances n^{os} 1 et 2 du département politique du 12 février 1954 concernant la détermination du caractère suisse des créances financières dans le service réglementé des paiements avec la République fédérale d'Allemagne. Elles rendent applicables au service des paiements avec ce pays les critères d'admission généralement usités dans le secteur financier et désignent une date-critère appropriée aux circonstances. La matière est répartie entre deux ordonnances en raison des créances soumises à l'accord de Londres sur les dettes extérieures allemandes. Comme il s'agit là de la liquidation du passé, nous tenons, en effet, à examiner dans chaque cas si la créance peut — à titre exceptionnel et sans que nous reconnaissons une obligation quelconque à ce sujet — être admise au paiement en Suisse même lorsqu'elle ne répond pas aux critères d'admission généraux;
2. Ordonnance de la division du commerce du département de l'économie publique du 12 février 1954 concernant le service d'emprunts extérieurs dans le service réglementé des paiements avec la République fédérale d'Allemagne. Elle prévoit le service sans *affidavit* des emprunts extérieurs allemands émis en Suisse;
3. Arrêté du Conseil fédéral du 12 février 1954 modifiant celui qui concerne le service des paiements avec l'Allemagne. Sont abrogées, par cet arrêté, des dispositions de 1940 aujourd'hui périmées;
4. Ordonnance du département de l'économie publique du 12 février 1954 abrogeant celle du 30 août 1940 qui concerne le paiement de

revenus de capitaux dans le clearing germano-suisse, devenue, elle aussi sans objet;

5. Ordonnance n° 2 du département politique du 22 avril 1954 concernant les transferts de capitaux dans le service réglementé des paiements avec l'étranger. Régissant l'exécution de l'« accord de crédit allemand de 1952 » (annexe III à l'accord sur les dettes extérieures allemandes; anciennes dettes de « standstill »), cette ordonnance détermine le plafond de six millions de francs prévu lors des négociations de novembre 1953 et en règle les modalités d'application. Elle permet en outre d'effectuer, dans les limites de ce plafond, certains transferts de capitaux sans autorisation préalable. Le plafond a, depuis lors, été porté à dix millions de francs.

Aux termes des prescriptions suisses et en tant qu'est acquise l'autorisation allemande, sont ouvertes actuellement aux personnes dont les créances financières répondent aux critères d'admission les possibilités de transfert suivantes:

1. *Les revenus de tout genre* (tels qu'intérêts sur des emprunts, dividendes, loyers et fermages) et *les amortissements contractuels* sont transférables dans leur totalité;
2. *Les capitaux sont admis au transfert dans les cas suivants :*
 - a. *Rapatriés* : l'office suisse de compensation a pour instructions d'admettre au paiement, d'une façon générale, les montants jusqu'à 50 000 francs. Le département politique décide lorsque est en jeu un montant supérieur;
 - b. *Montants restants d'avoirs en marks bloqués* : l'office de compensation a pour instructions d'autoriser, d'une façon générale, le paiement des montants jusqu'à 1000 marks allemands. Un montant restant est considéré comme tel lorsque l'intéressé ne dispose d'aucun autre avoir en marks bloqués dans la République fédérale d'Allemagne ou à Berlin-Ouest;
 - c. *Créances financières soumises à l'accord sur les dettes extérieures allemandes, libellées en monnaie étrangère et désignées comme créances de faible montant* (annexe IV, art. 34, chiffre 8) : l'office de compensation est autorisé à admettre au paiement, d'une façon générale, les avoirs n'excédant pas 10 000 marks allemands, de même que les premiers 10 000 marks des créances de faible montant qui dépassent 10 000 marks;
 - d. *Paiements découlant de la législation allemande sur les indemnités et restitutions* (« Wiedergutmachungsleistungen ») et destinés à des ayants droit suisses : les paiements effectués sous forme de rente sont admis dans la limite de l'autorisation allemande de transfert. Les paiements exécutés sous forme de versements de

capital (indemnité forfaitaire) sont admis par l'office de compensation, d'une façon générale, au titre de cas de nécessité, lorsque le montant ne dépasse pas 50 000 francs. L'examen par le département politique est réservé pour les montants supérieurs;

- e. Pour les *autres transferts de capitaux*, l'autorisation de paiement est délivrée lorsqu'il s'agit de cas de nécessité ou que le justifie d'autres circonstances particulières. L'office de compensation est autorisé à admettre de son propre chef, le cas échéant sous forme de mensualités, les montants jusqu'à 10 000 francs, pour autant que sont remplies les conditions prémentionnées. Le département politique décide dans les autres cas si le transfert peut être exceptionnellement admis.

B. République allemande démocratique

Les échanges commerciaux continuent de s'effectuer principalement dans la limite d'affaires de compensation privée. Les autorités suisses s'efforcent de mettre les importations allemandes au service de nos exportations traditionnelles. On a de nouveau réussi à assurer une importante affaire de vente portant sur du vin blanc suisse et des livraisons de fruits frais au cours de la prochaine campagne d'exportation. Des possibilités d'écoulement s'offrent également pour d'autres produits suisses (articles horlogers, colorants, produits pharmaceutiques, etc.), mais leur utilisation est limitée par le montant relativement restreint des importations courantes de produits originaires de l'Allemagne orientale.

2. Argentine

Les échanges de marchandises ont été plus animés. Les importations d'Argentine représentent, avec 51,8 millions de francs pendant le premier semestre 1954, une valeur presque égale à celle des importations de toute l'année 1953 (56,8 millions). En atteignant 20,1 millions de francs durant ce premier semestre, les exportations n'ont, en revanche, pas progressé autant qu'on l'espérait.

Les autorités argentines ont délivré ces derniers mois la plus grande partie des permis d'importation attendus dès fin 1953 pour une série de marchandises suisses — dont certains produits de l'industrie textile — qui n'avaient plus pu être importées en Argentine depuis assez longtemps.

3. Autriche

Vu la libération des importations autrichiennes à 75 pour cent à partir du 20 mai 1954 et les nouvelles mesures de libération édictées dans le domaine des « invisibles », les pourparlers envisagés lors de la dernière réunion de la commission gouvernementale mixte en vue de la conclusion d'un

nouvel accord général sur les échanges commerciaux et le service des paiements ont pu être engagés en juin dernier. Nous vous renseignerons sur le résultat de ces négociations dans notre prochain rapport, attendu que l'accord paraphé à Vienne n'a pas encore été signé.

4. Belgique-Luxembourg

Les mesures de libération de l'Organisation européenne de coopération économique et les accords bilatéraux conclus avec la Belgique (protocole concernant le trafic commercial du 26 octobre 1949) ont favorisé le développement des échanges avec la zone monétaire belgo-luxembourgeoise, qui atteignent encore un montant appréciable pour le 1^{er} semestre de 1954. Les importations en provenance de la Belgique, du Luxembourg et du Congo belge s'élèvent à 118 millions de francs alors que nos exportations se montent à 134 millions de francs, d'où un solde actif de 16 millions de francs en notre faveur. Ces chiffres n'atteignent certes plus le niveau enregistré pendant les premières années d'après-guerre, mais comparés avec la moyenne semestrielle des échanges d'avant-guerre (environ 38 millions d'importations et 20 millions d'exportations), ils apparaissent encore très satisfaisants.

Dans le domaine du tourisme, nous avons pu assouplir sensiblement la réglementation relative à l'encaissement des titres touristiques. A partir du 1^{er} juillet 1954, les chèques de voyage des touristes belges et luxembourgeois, ne dépassant pas 1500 francs par personne et par mois, peuvent être encaissés sans inscription au passeport et sans échelonnement des paiements. Outre les banques agréées et les organismes subsidiaires de paiement, les hôtels et pensions de Suisse sont désormais autorisés à honorer les titres touristiques.

5. Bulgarie

Lors des négociations engagées au printemps 1954 avec une délégation bulgare (voir notre XLVIII^e rapport) fut élaboré un nouvel accord concernant les échanges commerciaux et le service des paiements. Une entente n'ayant pu encore être établie au sujet du montant de l'indemnité à payer par la Bulgarie pour les mesures de nationalisation affectant des intérêts suisses, il n'a pas été possible de mettre en vigueur les nouveaux accords.

6. Egypte

L'accord de paiement suisse-égyptien du 6 avril 1950 prévoyait qu'en cas d'expiration de l'accord seuls les paiements échus ou découlant d'un permis d'importation ou d'exportation délivré avant l'expiration pourraient encore être réglés selon les dispositions de l'accord. Cette solution ne pouvait donner entière satisfaction, spécialement dans le domaine des transactions à terme de coton, où la licence d'exportation égyptienne n'est

pas sollicitée lors de la conclusion du marché, mais seulement avant l'embarquement de la marchandise. Il a donc été convenu par échange de notes des 27 mai/12 juin 1954 entre les deux gouvernements de ne plus considérer à l'avenir la date du permis, mais celle de la conclusion du marché.

7. Espagne

Pendant le premier semestre de 1954, on a pu encore maintenir les exportations — qui atteignirent 52,4 millions de francs — à un niveau quelque peu supérieur à celui de l'année précédente, tandis que les importations, s'élevant à 28,6 millions de francs, sont pratiquement restées au même niveau.

Le service des paiements — tant commerciaux que financiers — n'a rencontré aucun obstacle.

8. Finlande

Les négociations économiques engagées à Berne au début de juin 1954 entre une délégation suisse et une délégation finlandaise ont abouti, le 15 du même mois, à la signature d'un protocole sur le trafic commercial, qui règle les échanges commerciaux entre les deux pays pour la période allant du 1^{er} juin 1954 au 31 mai 1955. Aux termes de ce protocole, la durée de validité de l'accord concernant les échanges commerciaux et le règlement des paiements du 28 septembre 1940, modifié par l'accord du 11 juin 1946 (cf. nos XXII^e et XXXIII^e rapports), a été prorogée d'une année, c'est-à-dire jusqu'au 31 mai 1955. Vu les ressources du clearing prévues pour la nouvelle période contractuelle, les contingents fixés pour les livraisons suisses atteignent comme jusqu'ici 25 millions de francs suisses. On a pu ainsi maintenir le volume des exportations fixé dans le dernier accord du 18 octobre 1952 et qui a dû suffire pour la durée de dix-huit mois du fait que l'accord a été prolongé à deux reprises. Les listes de marchandises en vigueur jusqu'à présent ont été remplacées par de nouvelles; la liste prévue pour les exportations suisses à la Finlande n'a pas subi de modifications, exception faite de quelques changements de caractère rédactionnel. En fixant les mêmes contingents d'exportation que dans le dernier accord, on a pu assurer une part équitable aux marchandises de consommation (textiles, articles horlogers, produits pharmaceutiques, produits manufacturés, etc.) à côté du matériel d'équipement (machines, appareils et instruments). Quant à la nouvelle liste des fournitures finlandaises, elle comprend principalement du bois pour la fabrication du papier (150 000 m³), de la cellulose (10 000 tonnes), des sciages (2000 standards), du papier de tout genre, y compris le carton (2,6 millions de francs).

Dans un échange de lettres annexé au nouvel accord du 15 juin 1954, il a été convenu, en outre, que le paiement de marchandises d'origine finlandaise exportées à destination de pays tiers ainsi que le paiement de mar-

chandises d'origine non finlandaise peut avoir lieu sous certaines conditions par la voie du clearing suisse-finlandais. — Dans un autre échange de lettres, les deux parties contractantes sont convenues de maintenir pour une nouvelle année contractuelle la réglementation en vigueur jusqu'ici pour le transfert des créances financières.

9. France

Des négociations ont eu lieu à Berne du 17 mars au 24 avril 1954 en vue de la conclusion d'un nouvel accord commercial avec la France. Un arrangement, qui remplace celui du 11 avril 1953, prolongé le 6 novembre 1953 jusqu'au 31 mars 1954, a été signé le 3 mai 1954. Il règle les échanges commerciaux entre la Suisse et la France pour la période du 1^{er} avril au 30 septembre 1954, correspondant à celle du dernier programme français d'importation. La durée de validité de l'accord du 8 décembre 1951, qui forme la base générale des échanges franco-suisse, a été prorogée au 30 septembre 1954. En considération, notamment, de l'évolution du commerce franco-suisse, le régime appliqué aux produits suisses restant soumis au contingentement à l'importation en France a subi certaines adaptations, notamment pour l'horlogerie, divers articles textiles et produits de l'industrie mécanique, les fruits, etc.; l'arrangement règle les exportations de fromage suisse en tenant compte de leur caractère traditionnel et de la situation de l'agriculture française. Les contingents pour l'exportation à destination de l'Afrique du Nord, des territoires français d'outre-mer et des Etats associés (Viêt-Nam, Laos et Cambodge) ont été également fixés, avec divers aménagements, pour la période du 1^{er} avril au 30 septembre 1954. L'importation des marchandises françaises en Suisse continue à bénéficier du régime appliqué précédemment.

Au mois d'avril 1954, la France a libéré l'importation d'une série de marchandises. Les effets de cette mesure ont été notablement affaiblis par l'institution, pour beaucoup de produits, d'une taxe spéciale temporaire de compensation de 10 ou 15 pour cent. Cette taxe risque d'entraver l'exportation suisse dans bien des cas. La Suisse a fait toutes réserves sur ce point, plus spécialement par l'entremise de l'OECE. Les discussions continuent à ce propos au sein de cet organisme. Pour plus de détails, nous renvoyons aux publications qui ont été faites dans la *Feuille officielle suisse du commerce*, nos 94 et 103 des 24 avril et 5 mai 1954.

10. Grande-Bretagne et zone sterling

Le 28 janvier 1954 a été signé à Berne un nouvel accord qui règle les échanges commerciaux pendant l'année entière.

La Grande-Bretagne ayant porté à la fin de 1953 à 75 pour cent le taux de libération, un certain nombre de produits d'exportation suisses, parmi lesquels le fromage, le jus de raisin, les chaussures, les filés, les tissus,

les rubans, la confection ainsi que la plus grande partie des articles de bonneterie et de broderie, furent libérés du contingentement. Les contingents prévus pour les marchandises suisses qui restent assujetties au contingentement bilatéral ont été fixés au même montant que précédemment; nous avons toutefois pu obtenir quelques concessions (par ex. augmentation du contingent des broderies sur tulle de 1,1 million de francs). Une série de produits suisses restent encore soumis au contingentement global des importations en provenance des pays de l'OECE. La réserve d'environ un million de francs mise annuellement à la disposition de notre pays pour les cas spéciaux a été réduite de moitié. De nombreux produits ayant été, par suite des mesures britanniques de «relibération», exemptés du contingentement global, ce montant doit permettre de tenir compte des besoins de l'exportation suisse.

Pour l'importation de produits britanniques ne faisant pas l'objet de contingents bilatéraux, nous avons confirmé à la délégation anglaise notre politique libérale en matière d'importation, tout en nous référant aux déclarations faites en matière de libération par notre délégation au sein de l'OECE.

Le service des paiements avec la Grande-Bretagne et la zone sterling continue d'être régi par l'accord monétaire du 12 mars 1946, qui, nous vous l'avons déjà annoncé dans notre XLVII^e rapport, a été prorogé par échange de notes du 24 juin 1953 pour aussi longtemps que les soldes bilatéraux seront compensés par l'intermédiaire de l'Union européenne de paiements.

Les autorités *australiennes* ont institué de nouvelles facilités d'importation à la fin de février 1954. Des permis sont délivrés sans limitation pour l'entrée de la majeure partie des produits vitaux. Les contingents pour marchandises non indispensables ont été augmentés de 50 à 60 pour cent de la valeur c. i. f. des importations effectuées dans la période allant du 1^{er} juillet 1950 au 30 juin 1951. Les cas spéciaux découlant des restrictions d'importation décidées en mars 1952 ont pu être liquidés presque entièrement.

Les autorités de *Hongkong* ont supprimé le contingentement des paiements pour l'entrée de tous les produits en provenance de la Suisse. En outre, les autorités de *Singapour* ont allégé sensiblement les restrictions d'importation; tous les produits intéressant notre industrie d'exportation peuvent maintenant être importés librement.

11. Grèce

Le trafic commercial avec la Grèce a continué d'évoluer d'une façon satisfaisante. Dans le cadre de la libération des importations grecques, les livraisons suisses ont atteint 8,3 millions de francs pendant le premier semestre de 1954, dépassant de 1,8 million le montant enregistré au cours

de la période correspondante de l'année précédente. Leur composition revêt de nouveau une forme équitable pour nos différentes branches d'exportation. Quant aux importations de produits grecs, elles s'élèvent à 3,5 millions de francs, ce qui représente une légère augmentation de 400 000 francs par rapport au chiffre enregistré pendant le premier semestre de 1953.

Le service des paiements a fonctionné sans difficultés par l'intermédiaire de l'Union européenne de paiements.

12. Hongrie

Alors que pendant les six premiers mois de l'année 1953 les échanges commerciaux avaient atteint leur niveau le plus bas de la période d'après-guerre (livraisons hongroises 5,5 millions de francs, exportations suisses 10,3 millions de francs), les importations de produits hongrois ont atteint pendant le premier semestre de l'année courante 7,8 millions de francs, soit une augmentation de 2,4 millions de francs, et les fournitures suisses 11,7 millions, soit une augmentation de 1,4 million.

L'accroissement de nos achats en Hongrie concerne principalement des produits agricoles. La légère amélioration enregistrée à l'exportation ne se répartit pas non plus équitablement entre les diverses branches d'exportation. Les achats hongrois en Suisse se limitèrent de nouveau aux produits qui intéressent particulièrement la Hongrie, tandis qu'elle paraît ignorer d'importants produits suisses d'exportation. Les efforts déployés par nos services ont abouti toutefois à certaines améliorations.

Le service des paiements n'a pas suscité de difficultés.

13. Iran

Une nouvelle diminution des importations iraniennes en Suisse et la légère augmentation de nos livraisons à l'Iran ont eu pour effet de rendre nettement active notre balance commerciale avec ce pays. Pendant le 1^{er} semestre de 1954, les importations ont atteint 5,43 millions de francs et les exportations environ 8 millions; les échanges ont donc pu se maintenir à un niveau étonnamment élevé, si l'on prend en considération le fait qu'aucune entente internationale n'était encore intervenue au sujet du pétrole iranien. Les disponibilités des nombreux « comptes Iran », tenus conformément à notre arrêté du 20 mai 1949 concernant le service des paiements avec l'Iran par les banques agréées en Suisse, sont toujours relativement très élevées. Nous continuons à nous efforcer d'accroître les importations iraniennes, c'est-à-dire l'alimentation des « comptes Iran ». Depuis le début de l'année, nous n'avons plus accordé d'exemptions à l'obligation de verser à ces comptes la contre-valeur des importations de produits d'origine iranienne. Au surplus, le service des paiements commer-

ciaux a fonctionné normalement. Notons enfin que les difficultés relatives au cours des changes, dont faisait mention notre XLVII^e rapport, ont pu être aplanies dans l'intervalle.

14. Japon

Ce pays, qui en 1938 occupait le premier rang parmi les acheteurs asiatiques de nos produits et qui, pendant les premières années d'après-guerre, avait presque complètement arrêté ses achats en Suisse, est en train de redevenir un important client de notre nation. En revanche, les importations de produits japonais en Suisse sont en léger recul, malgré notre politique libérale en matière d'importations et le fait que nous avons maintenu pour le règlement des livraisons japonaises le régime d'exception admis pour les paiements commerciaux (voir notre XLVI^e rapport). Cette régression est principalement due au fait que certains achats extraordinaires des importantes matières premières que le Japon avait pu nous procurer lors de la guerre de Corée ont cessé. Les importations ont atteint pendant le premier semestre de 1954 14,83 millions et les exportations 25,75 millions de francs; l'activité de notre balance commerciale avec le Japon, presque traditionnelle avant la deuxième guerre mondiale et qu'on enregistra de nouveau pour la première fois au printemps de 1953, a pris actuellement une importance significative. Les créances commerciales immobilisées au Japon depuis la guerre sont aujourd'hui presque intégralement réglées.

Depuis le 2 août 1954, le franc suisse est admis au Japon en qualité de monnaie commerciale légale, au même titre que le dollar américain, la livre sterling et le dollar canadien.

15. Norvège

Le protocole additionnel du 22 janvier 1951 à l'accord de paiement du 15 juillet 1947, prorogé trois fois déjà, est arrivé à expiration le 30 juin 1954. Des pourparlers sont actuellement en cours avec la légation de Norvège à Berne en vue d'arriver à une nouvelle prorogation pour une année des arrangements en vigueur jusqu'ici.

16. Pologne

Toutes les démarches entreprises par la voie diplomatique depuis les dernières négociations de l'année 1953 en vue d'obtenir une amélioration de la procédure prévue pour le paiement de l'indemnité de nationalisation sont demeurées vaines. Les échanges commerciaux n'ont cependant pas diminué sensiblement pendant l'année 1953 et le premier semestre de 1954. Une délégation polonaise est attendue à Berne pour la mi-août 1954 en vue de la reprise des pourparlers au cours desquels on tentera une fois encore de trouver une solution aux problèmes en suspens, notamment à celui du transfert de l'indemnité de nationalisation.

17. Suède

Cette année encore, il n'y a pas eu de négociations économiques avec la Suède. Vu le fait que les échanges entre la Suisse et la Suède continuent d'évoluer d'une façon satisfaisante dans le cadre de l'accord commercial du 20 juin 1951, les deux pays sont convenus de proroger cet accord, sans aucune modification, pour une nouvelle année contractuelle, c'est-à-dire jusqu'au 31 mai 1955. Cette prorogation a fait l'objet d'un échange de notes signé le 31 mai 1954 entre la légation de Suisse à Stockholm et le ministère suédois des affaires étrangères. Les listes de contingents en vigueur jusqu'ici continueront de faire partie intégrante de l'accord commercial.

18. Tchécoslovaquie

Du 6 au 24 mai 1954 ont eu lieu à Prague des pourparlers au sein de la commission gouvernementale mixte suisse-tchécoslovaque, qui avaient pour objet de régler les échanges commerciaux entre les deux pays pour une nouvelle période contractuelle. Ils ont abouti à la signature d'un protocole, ainsi qu'à l'établissement de nouvelles listes de contingents pour les livraisons tchécoslovaques prévisibles et pour le volume des fournitures suisses. La réglementation est valable pour la période allant du 1^{er} avril 1954 au 31 mars 1955.

Après un nouveau fléchissement des échanges commerciaux enregistré au cours de l'exercice écoulé, la nécessité s'est imposée d'adapter à cette évolution le montant des nouveaux contingents. Dans les deux listes, le nombre des contingents a été réduit par voie de fusion et de radiation et par de nouveaux libellés. C'est ainsi que la valeur totale des contingents d'importation s'élève encore à 71 millions de francs (précédemment 90 millions de francs); celle des contingents d'exportation à environ 56 millions de francs (contre 80 millions précédemment). L'excédent d'importation d'environ 15 millions de francs a été considéré par les Tchécoslovaques comme indispensable pour l'accomplissement de leurs obligations financières envers notre pays pendant la nouvelle période contractuelle (acomptes de l'indemnité de nationalisation et remboursement de crédits).

19. Turquie

Il n'a pas encore été possible d'éliminer les perturbations qui troublent depuis assez longtemps les échanges commerciaux et le règlement des paiements avec la Turquie. La balance commerciale n'en reflète pas encore clairement les graves effets vu que, probablement, d'anciennes commandes considérables sont encore en voie d'exécution. Pendant le premier semestre de 1954, l'importation s'est élevée à 7,5 millions de francs (7,3 en 1953) en regard d'une exportation de 19,3 millions (23,5 en 1953). Seuls des efforts extraordinaires et coûteux ont permis d'augmenter sensiblement le total

des paiements effectués aux créanciers commerciaux suisses, montant qui s'est élevé à 29,7 millions de francs (21,1 en 1953).

Il s'est en outre révélé nécessaire de conclure un arrangement bilatéral avec la Turquie — bien qu'elle appartienne à l'Union européenne de paiements — pour ranimer le transfert des créances commerciales suisses paralysé depuis longtemps. Cette convention n'a pas été publiée. Elle prévoit la mise en réserve, sur comptes bloqués, des fonds mis à disposition à cet effet ou devant encore l'être. Ces fonds turcs bloqués (environ 17 millions de francs le 30 juin 1954, après déduction d'environ 5 millions correspondant à des ordres de paiement déjà exécutés) servent exclusivement au règlement des créances suisses pour lesquelles les bénéficiaires ont participé aux frais d'alimentation supplémentaire du clearing. La liquidation de ces paiements est en voie d'exécution; il est pourtant probable que son achèvement durera encore quelque temps.

Les difficultés de liquidation des anciennes affaires et l'incertitude quant au paiement des livraisons suisses font prévoir une régression plus prononcée de l'exportation. Cette situation insatisfaisante ne pourra s'améliorer qu'au moment où la Turquie sera en mesure de procéder au transfert ponctuel des créances échues.

Le transfert des revenus des emprunts souscrits en Suisse a continué de s'opérer normalement pendant la période passée en revue.

20. Uruguay

Comme l'indiquait déjà le XLVIII^e rapport, depuis le 28 janvier 1954 la contre-valeur des importations de produits uruguayens, frais accessoires compris, doit être versée à la banque nationale au compte de la banque de la république orientale de l'Uruguay.

Le rythme croissant des versements effectués à ce compte durant ces derniers mois devrait contribuer à faciliter aux autorités uruguayennes l'octroi, dans une plus large mesure que jusqu'ici, de permis autorisant l'importation de marchandises suisses.

21. Yougoslavie

Les importations de produits yougoslaves ont atteint, pour le premier semestre de l'année courante, 10,7 millions de francs (importations du premier semestre de 1953: 9,8 millions), tandis que nos livraisons s'élevaient à environ 17 millions de francs (11,6 millions pendant le premier semestre de 1953). Les versements au clearing se montent, pour les six premiers mois de 1954, à 18,5 millions de francs (15,8 millions pendant la même période de l'année précédente). Pour le reste, le trafic avec la Yougoslavie ne donne lieu à aucune remarque particulière.

II. CONSIDÉRATIONS FINALES ET PROPOSITIONS

L'arrêté fédéral du 14 octobre 1933/22 juin 1939 concernant les mesures de défense économique envers l'étranger a été prorogé la dernière fois le 15 juin 1951 pour une période de trois ans, jusqu'à la fin de 1954. Lors de la précédente prorogation (arrêté fédéral du 17 juin 1948), vous nous aviez chargés de préparer une nouvelle législation avant l'expiration de l'arrêté de 1933. Les commissions parlementaires des douanes avaient, de leur côté, exprimé le désir que le département de justice et police examinât la constitutionnalité de cet arrêté. Dans notre message du 9 février 1951 nous vous avons fait connaître notre point de vue à ce sujet. Nous fondant sur l'avis du département précité, qui estimait l'arrêté conforme à la constitution, et sur celui de personnes dont l'opinion fait autorité dans la science juridique, nous vous exposâmes que les mesures de défense économique envers l'étranger avaient leur fondement juridique dans les articles de la constitution fédérale ayant trait aux péages, soit dans les articles 28 et 29, et que les articles dits économiques permettraient désormais de restreindre l'application de l'arrêté à son but initial, qui est de servir d'instrument de négociation dans la politique commerciale. Nous nous réservions cependant la faculté de recourir, dans des circonstances exceptionnelles, audit arrêté fédéral au cas où des mesures indispensables ne pourraient être prises sur une autre base juridique, celle, par exemple, des articles dits économiques. Nous exprimions en conséquence l'opinion qu'il n'était, juridiquement, pas nécessaire de substituer un nouvel arrêté fédéral à celui de 1933 et vous recommandions, vu l'incertitude de la politique commerciale, d'attendre, pour l'établissement d'une législation nouvelle, le moment où les conditions économiques internationales se seraient stabilisées. Pour de plus amples détails, nous nous référons aux considérations émises dans le message précité.

Lors des délibérations de juin 1951, l'opinion émise au sujet de la constitutionnalité de l'arrêté ne fut pas combattue. La proposition de proroger l'arrêté pour trois ans — la proposition initiale de donner en outre à l'Assemblée fédérale la faculté de proroger l'arrêté pour trois ans supplémentaires fut abandonnée au cours des débats — suscita au Conseil des Etats une remarque qui ne souleva pas d'objection, à savoir que la réglementation quelque peu sommaire instaurée par l'arrêté fédéral pourrait conduire à des mesures qui dépassent les limites prévues, et qu'il serait par conséquent indiqué de les définir exactement. Quelques députés opinèrent d'autre part qu'une réglementation durable sous forme de loi serait préférable à une prorogation périodique de l'arrêté fédéral. Le porte-parole du Conseil fédéral ayant déclaré au Conseil des Etats que l'on examinerait derechef, à la lumière des circonstances du moment, l'éventualité d'une nouvelle prolongation ou l'élaboration d'une loi avant l'expiration des trois ans, les deux chambres approuvèrent le renouvellement de l'arrêté.

En l'état actuel des choses, il ne saurait être question de laisser l'arrêté fédéral venir simplement à expiration. Les conditions économiques internationales ne permettent pas encore de songer à une libération complète des échanges commerciaux et des paiements avec l'étranger. Certes, depuis l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne de paiements en 1950, des progrès notables ont été accomplis dans la libération du trafic commercial, du tourisme et des autres prestations de services (voir les messages concernant le renouvellement de la participation de la Suisse à l'Union européenne de paiements et le report du crédit supplémentaire accordé par la Suisse à cette organisation, des 20 mai 1952, 5 mai 1953 et 4 juin 1954, dans lesquels nous avons consacré un chapitre à l'évolution de la libération). Mais la nécessité subsiste pour la Suisse de se défendre contre des mesures de l'étranger portant atteinte à ses intérêts dans les domaines non libérés. Les considérations émises à ce sujet dans le message du 22 septembre 1950 concernant l'adhésion de la Suisse à l'accord sur l'établissement d'une Union européenne de paiements (chiffre III, n° 1), et auxquelles nous nous référons, ont conservé toute leur valeur. En outre, la nécessité de protéger notre économie nationale contre les pays n'appartenant pas à l'Organisation européenne de coopération économique et qui possèdent une réglementation des changes est si évidente que l'on peut se dispenser de toute autre justification.

Convierait-il de remplacer par une loi l'arrêté fédéral actuel d'une durée limitée et soumis au referendum ? Ce problème a de nouveau retenu toute notre attention. Sans méconnaître les avantages qu'offrirait une réglementation légale, nous sommes derechef arrivés à la conclusion que la matière à régler ne se prête pas à l'élaboration de prescriptions sous forme de loi. Le commerce extérieur au sens le plus large de l'expression, qui serait réglementé par une loi sur les mesures à prendre en cas de difficultés dans le trafic commercial et le service des paiements avec l'étranger, est caractérisé par une très grande instabilité. Ici tout est en perpétuel mouvement, d'où impossibilité de prévoir les événements et les dispositions à édicter en matière de défense économique envers l'étranger. La politique économique pratiquée aujourd'hui sur le plan international est extrêmement mouvante. En différents pays, et en particulier au sein de l'Organisation européenne de coopération économique, des efforts sont aujourd'hui déployés en vue de rétablir la convertibilité des monnaies, qui est au surplus un des objectifs lointains de l'Union européenne de paiements. On ne saurait prédire à quel moment pourra se réaliser la convertibilité de certaines monnaies et quelles étapes resteront à parcourir jusqu'à ce qu'une convertibilité de caractère général et illimité, qui mérite vraiment ce nom, puisse être rétablie par les pays qui nous intéressent principalement. Une chose est certaine : avant ce moment-là nous ne pourrions pas renoncer à des mesures de défense économique, et ces mesures devront s'adapter constamment à la situation. Dès lors, nous n'aurions aucune raison de

fixer dans une loi définitive des dispositions s'imposant aujourd'hui, qu'il faudrait peut-être d'ici peu de temps adapter aux conditions du moment ou qui, comme on l'espère toujours, pourraient se révéler superflues ultérieurement. Pour faire face à une situation évoluant constamment, un arrêté fédéral, d'une durée limitée et soumis au referendum, qui donne au Conseil fédéral les pouvoirs nécessaires pour un laps de temps déterminé et dont le renouvellement ferait l'objet en temps utile d'un nouvel examen et d'une nouvelle décision parlementaire, nous paraît être la forme juridique appropriée.

Au sujet du contenu de l'arrêté fédéral actuel, il faut reconnaître que plusieurs de ses dispositions dépassent le cadre des exigences d'aujourd'hui. D'autre part, il a besoin d'être complété sur certains points.

L'article premier de l'arrêté fédéral qui définit les attributions du Conseil fédéral a été libellé dans les années 1933 et 1939, c'est-à-dire à une époque où la situation était différente de ce qu'elle est présentement. C'est ce qui a valu à l'arrêté les critiques émises de divers côtés. Si l'on compare la situation économique actuelle à celle des années 1930 — nous connaissons aujourd'hui l'expansion économique avec en général un degré d'occupation satisfaisant, alors que les années 1930 étaient caractérisées par la crise et le chômage — il est évident que les pouvoirs octroyés pour combattre la dépression économique ont perdu aujourd'hui leur raison d'être. Une bonne partie des impératifs qui justifiaient les attributions accordées au gouvernement par l'article premier de l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 sont aujourd'hui dépassés par les événements. Les mesures propres à obvier au chômage et celles qui sont destinées à sauvegarder la production nationale ne se justifient plus. Certains domaines de la vie économique ont été réglementés par des lois spéciales, entre autres la loi révisée sur l'alcool, l'arrêté sur le statut de l'horlogerie, la loi sur l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables et la loi sur l'agriculture. Dans d'autres secteurs enfin, on prépare une législation particulière ou la base constitutionnelle nécessaire (loi sur les mesures tendant à prévenir les conséquences économiques de conflits internationaux, législation sur les films). Pour le commerce extérieur, en revanche, nous ne pouvons encore nous passer des pouvoirs accordés par l'arrêté fédéral de 1933. Leur nécessité n'a d'ailleurs jamais été contestée.

Vu ce qui précède, nous estimons qu'il convient d'éliminer de l'arrêté fédéral la mention de tous les pouvoirs qui ne sont plus d'actualité. Seuls subsisteront ceux dont nous avons encore besoin pour sauvegarder notre commerce extérieur.

L'arrêté actuel devra être complété de deux façons.

Nous fondant sur l'arrêté fédéral de 1933 nous avons, par arrêté du 2 octobre 1934, relatif à la compensation des créances et des dettes avec l'étranger, institué l'office suisse de compensation, corporation de droit

public, qui a pour objet d'assurer dans l'intérêt de l'économie suisse le règlement des paiements, conformément aux accords de compensation conclus avec l'étranger et aux prescriptions édictées par le Conseil fédéral. Selon l'opinion dominante des juristes, qui est partagée également par le Tribunal fédéral, des organismes de droit public de la Confédération ne peuvent être institués que par une loi ou par un arrêté fédéral de portée générale, mais non par un simple arrêté du Conseil fédéral. Aussi la situation juridique de l'office de compensation a-t-elle été critiquée à plusieurs reprises. Tant dans le public que dans les commissions parlementaires et aux chambres fédérales, on a souligné l'insuffisance de son assise juridique et l'on a demandé qu'il fût remédié à cette situation. La révision de l'arrêté fédéral de 1933 fournira l'occasion de déférer à cette demande. Comme l'office de compensation a pour tâche d'exécuter des mesures qui sont édictées en vertu de l'arrêté fédéral de 1933, il conviendrait que sa création fût prévue dans l'arrêté fédéral lui-même. Il y aura lieu d'examiner aussi à ce propos l'opportunité de modifier l'organisation de l'office, telle que la prévoient ses statuts, approuvés par le Conseil fédéral. Des propositions ont été formulées à cet effet de divers côtés, notamment par la délégation des finances des chambres fédérales.

On regrette également que l'arrêté fédéral de 1933 ne contienne aucune disposition spéciale sur la protection juridique (voies de recours et procédure). Dans le public, dans les commissions parlementaires et dans les chambres elles-mêmes, on a critiqué maintes fois la réglementation en vigueur et souhaité que fût instituée une procédure de recours qui tînt mieux compte de la conception moderne concernant la sécurité du droit et la protection du citoyen, telle qu'elle existe déjà dans d'autres actes législatifs de la Confédération de date récente. On critique surtout le fait qu'il n'est pas possible d'interjeter appel devant une autorité judiciaire contre des arrêts de l'administration, y compris ceux de la commission de clearing, première juridiction d'appel qui connaît des recours formés contre les décisions de l'office de compensation. On demande que les appels puissent être portés dans une mesure aussi large que possible devant l'autorité judiciaire et que les voies de recours aux juridictions administratives soient complétées ou remplacées par la faculté de déférer les décisions administratives à une autorité judiciaire. Ces demandes revêtent une importance considérable aussi bien du point de vue juridique que du point de vue économique. Elles doivent être examinées d'une façon très approfondie, et il sera nécessaire de consulter les grands organismes économiques. Si elles devaient être prises en considération, il faudra inclure les dispositions nécessaires dans l'arrêté fédéral de 1933.

La révision de cet arrêté est en préparation depuis quelque temps. Il n'est toutefois pas possible de la mener à chef d'ici à la fin de l'année, soit avant l'expiration de l'arrêté en vigueur. Les questions à résoudre sont d'une telle complexité que leur éclaircissement demande du temps.

Un projet a déjà été mis sur pied par la division du commerce, en sorte qu'il pourra être soumis bientôt à l'appréciation des départements intéressés, notamment celui de justice et police, dont l'avis sera particulièrement important. Il sera soumis ensuite aux grandes associations économiques et au Tribunal fédéral, et un délai suffisant devra leur être accordé pour présenter leurs observations. La procédure parlementaire exigera selon les circonstances un temps plus ou moins long et enfin il faudra compter avec le délai référendaire et les exigences d'une éventuelle consultation populaire. Ce plan montre qu'un délai d'un à deux ans sera indispensable jusqu'à ce que le nouveau régime puisse entrer en vigueur.

Dans ces conditions, la nécessité s'impose de proroger une fois encore tel quel l'arrêté fédéral. Si nous proposons une prolongation de deux ans, c'est pour avoir la certitude que la nouvelle réglementation sera prête au moment de l'expiration de l'arrêté actuel. La procédure sera accélérée le plus possible. Si les travaux aboutissaient avant l'expiration du délai fixé, on pourrait mettre en application plus tôt qu'il n'est prévu l'arrêté fédéral révisé, en lieu et place de l'arrêté en vigueur jusqu'ici.

* * *

Au vu de ce qui précède, nous vous proposons :

1. D'approuver les mesures que nous avons prises et de décider qu'elles doivent rester en vigueur;
2. De proroger, conformément au projet ci-annexé, l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 concernant les mesures de défense économique envers l'étranger.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 18 août 1954.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Pour le président de la Confédération,

Etter

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

prorogeant

l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 sur les mesures de défense économique envers l'étranger

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 18 août 1954,

arrête:

Article premier

L'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 sur les mesures de défense économique envers l'étranger, modifié le 22 juin 1939 ⁽¹⁾, est prorogé jusqu'au 31 décembre 1956.

Art. 2

Le Conseil fédéral publiera le présent arrêté conformément aux dispositions de la loi fédérale du 17 juin 1874 relative aux votations populaires concernant les lois et arrêtés fédéraux.

⁽¹⁾ RS 10, 523.

XLIXe RAPPORT du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les dispositions prises en application de l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 concernant les mesures de défense économique envers l'étranger et MESSAGE concernant la prorogation dudit arrêté...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1954
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	34
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6681
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.08.1954
Date	
Data	
Seite	253-271
Page	
Pagina	
Ref. No	10 093 596

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.