

2777

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la limitation des importations.

(Du 14 décembre 1931.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message ci-après, à l'appui de notre projet d'arrêté concernant la limitation des importations.

I.

La situation économique de la Suisse, qui était encore prospère vers le milieu de l'année 1929, a subi, depuis lors, les contre-coups de la crise mondiale. Dès ce moment, en effet, et tout spécialement au cours de l'année 1931, le déficit de notre balance commerciale n'a cessé de s'accroître. D'une part, nos exportations reculaient fortement, alors que, d'autre part, les importations étaient en progression continue. La Suisse, pourvue d'une monnaie saine, attire comme un aimant les marchandises étrangères, en particulier celles qui proviennent des pays où le coût de la production est moins élevé que chez nous et que les circonstances obligent à développer le plus possible leurs exportations. Le tableau suivant indique la valeur des marchandises importées et exportées au cours des quatre dernières années.

Année	Importation	Exportation	Excédent d'importation ou solde passif (—)	Excédent d'importation ou solde passif
			en millions de francs	en %
1927	2547,6	2018,3	— 529,3	20,8
1928	2719,4	2133,0	— 586,4	21,6
1929	2730,8	2097,8	— 633,0	23,2
1930	2563,8	1762,4	— 801,4	31,3

(4) Déduction faite de l'or en barres (n° 869a du tarif) importé et exporté.

Alors que la balance commerciale se soldait en 1927. par un déficit de 530 millions de francs en chiffre rond (2547 millions à l'importation et 2018 millions à l'exportation), le passif dépassait 800 millions en 1930. Si l'on considère spécialement que, depuis l'année 1927, le prix des marchandises a subi d'une manière générale un fléchissement assez sensible, on peut déduire des chiffres de la première colonne du tableau ci-dessus (valeur des marchandises importées) que le volume des importations s'est accru très fortement. Le mouvement des échanges depuis le début de 1931 ne permet pas d'espérer un résultat meilleur pour cette année; bien plus, une aggravation est probable dans nos relations avec certains Etats. Par rapport à la période correspondante de l'année 1930, la valeur des importations accuse, pour les trois premiers trimestres de 1931, une diminution de 244,7 millions de francs (1661 $\frac{1}{2}$ millions contre 1906,2 millions), celle des exportations (1036,1 millions) une baisse de 297,7 millions (et même de 501, 8 millions comparativement aux neuf premiers mois de l'année 1929). Il convient toutefois de noter que si les importations ont fléchi, en valeur, de 12,8 pour cent, elles ont progressé, en quantité, de 5,6 pour cent (+ 3,4 millions de quintaux); pour l'exportation, la valeur des marchandises est en baisse de 22,3 pour cent, et le poids, de 27,3 pour cent (recul de 1,9 millions de quintaux). L'excédent des importations pour les trois premiers trimestres de 1931 se chiffre par 625,4 millions de francs contre 572,4 millions pour la période correspondante de l'année 1930 et 474,9 millions pour 1929. L'accroissement des entrées est particulièrement sensible pour un grand nombre d'articles importants, parmi lesquels les bois, les meubles, les chaussures, les textiles, etc. Le recul de nos exportations, est général; il affecte toutes les grandes industries qui travaillent pour l'étranger. L'augmentation de nos recettes douanières prouve également que les importations sont, depuis quelques années, en progrès sensible. Le tableau ci-après indique le montant de ces recettes (en millions de francs):

en 1927	207	1928	230	1929	245	1930	263
» 1930	I-III trimestre		200	1930	3 ^e trimestre		68,2
» 1931	I-III	»	213	1931	3 ^e »		72,3

Le déficit de notre balance commerciale nous préoccupe d'autant plus que le rendement du tourisme et de nos placements à l'étranger accuse un recul considérable, qui affaiblit singulièrement ces deux articles importants de l'actif de notre balance des comptes.

Depuis quelque temps déjà, les requêtes qui nous sont parvenues nous ont décidé à renforcer la protection douanière en faveur de certaines des branches de l'activité nationale. C'est ainsi que nous avons été obligés de majorer le droit d'entrée sur le beurre — l'Italie ayant consenti à déconsolider cette position dans le traité de commerce — et le droit sur le bois en grume. En présence des répercussions particulièrement graves.

de la crise mondiale dans certaines régions du pays, nous nous vîmes également contraints de relever les droits de douane sur les machines à écrire et les machines à calculer, ainsi que les taux afférents à certains tissus de coton et tissus élastiques. En vue d'assurer à nos fabricants de chaussures la protection renforcée qui leur était indispensable, nous avons entamé des négociations avec tous les Etats au regard desquels nos droits sur les chaussures étaient consolidés.

Le ralentissement progressif de nos échanges extérieurs, particulièrement au cours de ces derniers mois et de ces dernières semaines, a eu pour effet d'aggraver les difficultés dans lesquelles se débat l'économie suisse et de provoquer une extension du chômage. L'envahissement de notre marché par des bois offerts à des prix souvent dérisoires cause un gros préjudice non seulement à l'économie privée, mais encore aux cantons et aux communes, pour qui les forêts représentent une importante source de revenu, et dont la population trouve du travail dans les coupes de bois. C'est spécialement en raison des difficultés créées par la crise du bois que M. Tschumi et M. Huonder ont déposé au Conseil national et au Conseil des Etats, en septembre dernier, les postulats que vous connaissez. Ces postulats invitent le Conseil fédéral à examiner s'il n'y aurait pas lieu de prendre des mesures de protection en faveur de notre économie forestière; M. Tschumi demandait, en outre, que cet examen fût étendu à d'autres domaines de notre activité économique.

II.

La situation à l'étranger s'est aggravée de façon inquiétante. Au cours des dernières années, différents Etats ont décrété de nombreuses majorations de droits de douane. Les traités de commerce conclus ces derniers temps ont beaucoup plus entravé les échanges internationaux qu'ils ne les ont facilités. Il serait trop long de mentionner ici toutes les mesures prises en la matière. Rappelons simplement les modifications douanières édictées par les Etats successeurs de l'empire austro-hongrois, la décision du gouvernement italien (25 septembre 1931) de relever de 15 pour cent *ad valorem* tous les droits d'entrée non consolidés, le triplement de la taxe française à l'importation, projeté contrairement au traité de commerce franco-suisse, les innombrables majorations douanières ordonnées par les pays d'outre-mer, les entraves multiples apportées aux échanges commerciaux avec les Etats limitrophes de la Russie. Les Pays-Bas eux-mêmes, orientés jusqu'à maintenant vers le libre-échange, ont procédé à un relèvement général de leurs tarifs à l'importation, et la Grande-Bretagne, terre classique du libre échange, est en train de modifier du tout au tout sa politique commerciale. La loi du 20 novembre 1931 sur les importations anormales (Abnormal Importation [Customs Cuties] Act 1931) a fait passer la Grande-Bretagne, qui était jusqu'ici notre meil-

leur client, à un régime de protectionnisme renforcé. C'est là un événement qui peut avoir pour notre pays des conséquences incalculables. Nombre de nos articles d'exportation (horlogerie, gramophones, soie, produits chimiques) étaient déjà frappés à leur entrée en Angleterre de droits *ad valorem* s'élevant jusqu'à 33 $\frac{1}{3}$ pour cent. La nouvelle loi autorise le ministère du commerce à soumettre les produits mi-ouvrés et finis à un nouveau droit pouvant aller jusqu'à 100 pour cent *ad valorem*. Les ordonnances rendues jusqu'ici en application de cette loi prévoient un taux de 50 pour cent, qui s'ajoute au droit actuel, de sorte que le droit total s'élève pour certains articles à 83 $\frac{1}{3}$ pour cent. Un projet de loi, qui ne tardera pas à passer en force, autorise le ministère de l'agriculture à frapper également d'un droit équivalant au 100 pour cent de leur valeur les importations superflues de produits agricoles et horticoles.

Les pays étrangers ne se sont pas bornés à relever leurs tarifs. Certains Etats d'outre-mer ont non seulement restreint les importations, mais encore édicté des défenses formelles d'importation, alors même que la dévalorisation de leur monnaie contribuait déjà très fortement à empêcher l'entrée de produits étrangers sur leur territoire. En Europe également, on recourt de nouveau aux limitations d'importation. L'Allemagne, la France, la Belgique et la Pologne notamment ont restreint l'importation des engrais azotés; la Belgique a également limité les entrées de charbon, la France, les importations de charbon et des principaux produits agricoles (bois, vins, bétail, produits laitiers, préparations de viandes, etc.). La Lettonie et la Turquie ont enfin édicté tout récemment de nombreuses restrictions à l'importation. En Angleterre, il est sérieusement question, depuis longtemps, de continger les importations, de même en Norvège, et il n'est pas jusqu'aux Pays-Bas qui ne cherchent à se protéger, par le moyen du contingentement, contre les importations anormales ou contre celles qui revêtent le caractère de dumping.

Notre commerce d'exportation est de plus en plus entravé par le contrôle des devises institué dans de nombreux Etats. Nous nous sommes vus dans l'obligation de convenir avec deux pays d'un régime de compensation, qui a pour but d'éviter que nos exportations vers ces Etats, déjà sérieusement diminuées, ne soient complètement arrêtées par l'insuffisance des devises mises à la disposition des importateurs. D'après ce système de péréquation réciproque, les importateurs suisses acquitteront leurs factures à la banque nationale suisse; les sommes ainsi encaissées serviront à désintéresser ceux de nos exportateurs qui possèdent des créances-marchandises dans le pays cocontractant. L'avenir montrera si ce régime est de nature à rendre le services que l'on en attend. Il n'en est pas moins certain que les mesures de contrainte prises en matière de paiements internationaux constituent pour notre pays un des problèmes les plus délicats qui se posent aux pouvoirs publics. Nous sommes obligés, pour cette matière également, de demander l'autorisation prévue à l'article 4 du projet d'arrêté ci-annexé.

III.

Nous croyons avoir ainsi prouvé que la situation économique de notre pays doit être considérée comme extrêmement sérieuse. Elle apparaît même à certains égards plus difficile que pendant la guerre. Certes, nous manquions alors de denrées alimentaires et d'autres marchandises importantes, mais nous avions du travail et des possibilités de gain qui menacent aujourd'hui de nous échapper. De fin septembre à fin octobre 1931 le nombre des personnes en quête d'emploi, inscrites aux offices du travail, a passé de 19,789 à 27,783 (à fin octobre 1930, il y en avait 15,000 environ). A côté des chômeurs complets, il y a au moins 50,000 chômeurs partiels. Il importe donc, de toute nécessité, d'aviser aux voies et moyens de parer à cette situation. Le moment est venu d'agir sans retard et de prendre des mesures de défense dans le sens indiqué par MM. Tschumi et Huonder. Nous avons aujourd'hui l'impérieux devoir d'assurer du travail à nos ouvriers. L'avenir s'annonce sous un jour qui ne laisse pas de nous préoccuper; il est donc indispensable que nous puissions recourir, tout au moins temporairement, aux mesures de politique commerciale imposées par la crise et propres à sauvegarder plus efficacement notre économie nationale, c'est-à-dire notre marché intérieur.

Sans pouvoir nous prononcer définitivement sur la voie que nous suivrons dans les différents cas d'espèce, nous tenons cependant à faire les remarques suivantes sur les mesures qui peuvent entrer en ligne de compte.

1° Mesures douanières. —

a. *Augmentation de certains droits d'entrée vis-à-vis de tous les pays.* — Comme par le passé, nous procéderons à des relèvements de droits de douane, dans des cas déterminés, en nous fondant sur l'autorisation que l'Assemblée fédérale nous a donnée au mois de février 1921. Ces relèvements ne constitueront toutefois pas la règle, attendu que dans de nombreux cas la consolidation tarifaire stipulée dans les traités de commerce s'opposerait à une majoration. D'ailleurs, les circonstances présentes sont telles que pour être efficaces les majorations douanières devraient atteindre, à l'égard de nombreuses catégories de marchandises, des taux si élevés qu'il est préférable de n'y pas recourir. L'expérience enseigne aussi qu'il est moins facile d'abaisser des droits d'entrée majorés et restés en vigueur pendant un certain temps, que de supprimer des mesures de contingentement à l'importation.

b. *Contingents douaniers.* — Pour éviter les inconvénients que présentent les majorations de droits d'entrée, on en est venu récemment à l'idée des contingents douaniers. D'après ce système, les droits en vigueur continuent à être appliqués aux importations normales, les excédents étant frappés de taux sensiblement majorés. Ce système — dont l'application ne nécessite

pas un grand appareil administratif — permet d'enrayer les importations excessives et peut fonctionner sans qu'il soit besoin d'établir un régime de licences proprement dit. Les marchandises importées acquittent les droits normaux aussi longtemps que le contingent n'est pas épuisé.

2^o Restrictions à l'importation. —

On peut aussi recourir aux véritables restrictions à l'importation, telles que nous les avons appliquées pendant les années 1921 à 1925. Ces restrictions sont réclamées d'urgence par plusieurs branches de notre production nationale. Elles constituent, dans certains cas, le seul moyen efficace d'enrayer une importation anormale. Nous avons ici en vue toutes les situations où les mesures douanières — aussi bien le relèvement des droits que les contingents douaniers — ne seraient d'aucune efficacité ou ne pourraient parer au mal que dans une mesure insuffisante. En l'état actuel des choses, nous pensons recourir en premier lieu à des mesures douanières pour endiguer l'afflux des marchandises étrangères. Ces mesures n'étant probablement pas possibles dans tous les cas et la situation pouvant encore s'aggraver, nous jugeons indispensable que l'Assemblée fédérale nous donne le droit d'édicter des restrictions à l'importation. Dans la vie économique il arrive souvent que les événements se précipitent. Aussi vous prions-nous instamment d'accorder au Conseil fédéral, pendant cette session de décembre encore, l'autorisation qu'il demande.

IV.

Les considérations qui précèdent montrent clairement que la situation économique de notre pays est sérieuse. Le danger d'une importation excessive de produits étrangers est si grand que le Conseil fédéral ne peut plus prendre sur lui de maintenir un pareil état de choses. Nous nous voyons donc obligés de vous soumettre, en annexe, un projet d'arrêté fédéral analogue à celui du 18 février 1921. L'adoption de ce projet donnera de nouveau au Conseil fédéral, comme il y a dix ans, le droit d'édicter des restrictions à l'importation. Le projet se fonde sur l'article 29, dernier alinéa, de la constitution fédérale, qui est ainsi conçu : « Les dispositions ci-dessus (de l'article 29) n'empêchent point la Confédération de prendre temporairement des mesures exceptionnelles dans les circonstances extraordinaires ».

Rappelons en terminant que nos traités de commerce avec la France, la Belgique et les Pays-Bas contiennent une clause aux termes de laquelle les parties contractantes se réservent le droit de décréter des mesures de prohibition ou de restriction à l'importation ou à l'exportation pour sauvegarder, dans des circonstances extraordinaires et anormales, les intérêts vitaux du pays. Cette clause est conforme à l'article 5 de la convention internationale du 8 novembre 1927 pour l'abolition des restrictions à l'im-

portation et à l'exportation, convention qui n'est au reste pas entrée en vigueur.

Nous limiterons naturellement la validité des mesures que nous pourrions être appelés à prendre, en vertu de l'arrêté proposé, au temps durant lequel elles seront absolument indispensables.

Les considérations qui précèdent suffisent à prouver l'urgence de l'arrêté que nous vous soumettons. La production suisse se débat dans des difficultés aussi extraordinaires qu'en 1921; l'autorisation que nous vous demandons aujourd'hui est donc aussi justifiée qu'il y a dix ans.

* * *

Au vu de ce qui précède, nous vous proposons d'adopter le projet d'arrêté fédéral ci-annexé; étant donné l'urgence, nous vous prions de traiter la question pendant la présente session encore.

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

Berne, le 14 décembre 1931.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
HÆBERLIN.

Le chancelier de la Confédération,
KAESLIN.

(Projet.)

Arrêté fédéral

concernant

la limitation des importations.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral, du 14 décembre 1931,

arrête :

Article premier.

En vue de sauvegarder la production nationale, là où ses intérêts vitaux sont menacés, en vue notamment de combattre le chômage, le Conseil fédéral peut limiter à titre exceptionnel et temporaire, dans l'intérêt économique général du pays, l'importation de marchandises qu'il lui appartient de désigner ou faire dépendre cette importation d'un permis à délivrer aux conditions qu'il fixe.

Le Conseil fédéral peut subordonner la délivrance des permis d'importation à l'acquittement d'une taxe proportionnée au prix et à la valeur de la marchandise.

Art. 2.

Avant de prendre des mesures de cette nature, le Conseil fédéral consulte une commission dans laquelle les principaux groupes économiques sont représentés.

Art. 3.

Les mesures prises en vertu du présent arrêté sont portées, dans la plus prochaine session, à la connaissance de l'Assemblée fédérale, qui décide si elles doivent rester en vigueur.

Art. 4.

Pour sauvegarder les intérêts suisses à l'égard des Etats qui restreignent la liberté des paiements, le Conseil fédéral est aussi autorisé à conclure des accords à court terme. Ces accords sont portés, dans la plus prochaine session, à la connaissance de l'Assemblée fédérale.

Art. 5.

Le Conseil fédéral peut prévoir, pour la répression des contraventions aux prescriptions édictées en vertu du présent arrêté, une amende de dix mille francs au plus ou un emprisonnement d'un an au plus.

Les deux peines peuvent être cumulées.

La poursuite et le jugement sont du ressort des autorités cantonales, à moins que le Conseil fédéral ne saisisse de l'affaire la cour pénale fédérale.

La première partie du code pénal fédéral du 4 février 1853 est applicable.

Art. 6.

Le présent arrêté est valable jusqu'au 31 décembre 1932.

Art. 7.

Le présent arrêté est déclaré urgent et entre immédiatement en vigueur.

Art. 8.

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté. Il édicte les prescriptions nécessaires.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la limitation des importations. (Du 14 décembre 1931.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1931
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2777
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.12.1931
Date	
Data	
Seite	822-830
Page	
Pagina	
Ref. No	10 086 450

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.