

**Zeitschrift:** Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera

**Herausgeber:** Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

**Band:** 62 (2012)

**Heft:** 3

  

**Artikel:** L'accord de commerce suisse-argentin de 1947 : un chassé-croisé entre pénurie de céréales et pénurie de devises

**Autor:** Lucas, Isabelle

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-325279>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 04.04.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## L'accord de commerce suisse-argentin de 1947:

*Un chassé-croisé entre pénurie de céréales et pénurie de devises*

Isabelle Lucas

### *Summary*

*On January 20th, 1947, Switzerland and Argentina concluded a trade agreement based on the exchange of grain against machinery and foreign currencies. This agreement represents an exceptional historical period in both countries' economic relations, as trade between them has never again been so important. Very quickly, however, in 1948, this agreement leads to conflicts. As a result of the recovery of the European agricultural and industrial production, Switzerland needs neither Argentina's grain nor its market as an outlet for its industrial products anymore. Meanwhile, the interest of Buenos Aires towards Switzerland, on the contrary, gradually increases as its foreign exchange reserves melt. Based on the trade agreement of 1947, this article analyzes the bilateral relations between both countries from 1945 till 1951. It shows an evolution marked by a reversal of the balance of power in favour of Switzerland in its ability to negotiate to its economic advantage. This reversal occurs when the grain shortage of Switzerland makes way for the shortage of Argentina in foreign currency.*

En fin d'année 1946, le gouvernement argentin voit affluer une douzaine de délégations étrangères à Buenos Aires. Toutes viennent négocier des contingents de céréales. Dans le monde dévasté de l'immédiat après-guerre, la demande pour ces denrées, et plus particulièrement pour le blé, dépasse largement l'offre disponible sur le marché international. L'Argentine est alors – avec les Etats-Unis, le Canada et l'Australie – l'un des quatre principaux exportateurs de céréales. Parmi les douze

missions étrangères présentes à Buenos Aires, centre névralgique d'un pays en plein essor industriel, se trouve également une délégation suisse. Elle s'intéresse non seulement aux céréales argentines, cruciales pour l'alimentation helvétique soumise au rationnement, mais aussi à l'un des rares pays qui, au sortir de la guerre, dispose de suffisamment d'or et de devises pour acheter les produits industriels suisses sans faire appel au crédit. Des douze délégations, c'est elle qui conclut la première un accord de commerce avec le gouvernement argentin en date du 20 janvier 1947. Comme nous le verrons, les délégués helvétiques parviennent à remporter une part relativement importante des réserves de céréales argentines dédiées à l'exportation. Comment expliquer ce succès alors même que leur atout principal, l'arme du crédit, utilisé dans la majeure partie des autres négociations menées par la Suisse durant cette période, est sans effet face à Buenos Aires ? Cet article vise à comprendre les circonstances qui mènent à la signature de cet accord, ses enjeux ainsi que les conflits qui se développent à sa suite et qui ne seront résolus que par la signature d'un avenant à cet accord de commerce le 3 août 1950. L'analyse qui suit questionne l'évolution du rapport de force entre les deux gouvernements dans leurs rapports bilatéraux de 1945 à 1951 en fonction de leur insertion sur le marché international.

La période, traitée ici, qui va de 1945 à 1951, est une période décisive dans l'histoire des relations économiques entre la Suisse et l'Argentine. Entre 1945 et 1948 jamais, de toute leur histoire commune, les deux partenaires n'auront été aussi importants l'un pour l'autre et cela tant au niveau de l'ampleur que de la diversité de leurs échanges. Les années 1947–1948 mettent un terme à cette poussée et ouvrent la voie à des conflits qui ne seront résolus, en partie, qu'en 1951. La littérature existante sur les relations suisse-argentine est maigre. La principale étude sur le sujet est le mémoire de licence d'Olivier Bayard datant de 2000.<sup>1</sup> En complément à cette littérature, la consultation inédite des archives de la Banque nationale suisse (BNS) et de celles de l'Association suisse des banquiers (ASB) permet de faire ressortir l'importance du franc suisse pour Buenos Aires ainsi que celle de l'influence croissante des

1 Olivier Bayard, *Die Schweiz und das 'Neue Argentinien' Juan Perón 1946–1951. Warenhandel, Finanzverkehr und Diplomatische Beziehungen*, Lizentiatsarbeit, Bern, Prof. B. Studer, 2000; Olivier Bayard, «Nazi-Fluchthelferzentrale Schweiz? Schweizer Behörden und deutsche Transmigration nach Argentinien 1947–1949» in *Traverse. Revue d'histoire*, 2001/1, pp. 105–114; Frank Garbely, *Evitas Geheimnis: Die Europareise der Evita Perón*, Zurich: Rotpunktverlag, 2003; Markus Glatz, «Schweizer Waffen im 'Handelskrieg' mit Argentinien (1946–1955)», in Walter L. Bernecker, Thomas Fischer (éd.), *Unheimliche Geschäfte: Schweizer Rüstungsexporte nach Lateinamerika im 20. Jahrhundert*, Zurich: Chronos, 1991, pp. 227–274.

milieux financiers helvétiques, à partir de 1948, dans les relations bilatérales suisse-argentine.

### **L'attrait de l'Argentine: un papier buvard pour les produits industriels suisses sans demande de crédits**

Dans l'immédiat après-guerre, l'Argentine et la Suisse jouissent d'une situation économique internationale très favorable. En optant pour la neutralité politique pendant le conflit mondial, les dirigeants des deux pays sont parvenus à préserver leurs intérêts commerciaux et financiers. Ces deux économies se trouvent ainsi parmi les rares à pouvoir produire et exporter des produits essentiels (biens industriels d'un côté et céréales de l'autre) à une Europe dévastée. A cette force commerciale correspond celle de la finance. Disposant d'importantes réserves d'or et de devises Berne et Buenos Aires peuvent maintenir leur capacité d'exportation en octroyant de nombreux crédits à leurs partenaires européens traditionnels confrontés à une pénurie de devises. Dans ce cadre, entre la fin de la guerre et 1948, la Confédération signe vingt-deux accords bilatéraux et Buenos Aires en signe treize.<sup>2</sup> Si les crédits octroyés par la Suisse lui apportent des avantages substantiels pour son intégration au nouvel ordre économique mondial, ceux octroyés par Buenos Aires le sont par des accords favorables aux pays récepteurs (France, Espagne, Belgique, Italie etc...).<sup>3</sup> Ainsi, la Deuxième Guerre mondiale favorise commercialement les deux pays mais dans le cas de l'Argentine, ce ne sera que pour une courte durée, jusqu'en 1948, compte tenu d'une structure économique, fondée sur l'exportation de matières premières, beaucoup plus fragile. En 1945, cependant, ce pays est regardé avec beaucoup d'intérêt depuis la Suisse.

Au sortir de la guerre, en effet, les milieux industriels helvétiques ayant perdu leur imposant partenaire allemand conçoivent la moindre solution de rechange à cette perte comme précieuse. Ils s'intéressent alors de près au marché argentin en raison d'un processus d'industrialisation qui s'est accéléré pendant le conflit. Ce marché offre donc un débouché prometteur non seulement pour l'exportation de machines et de

2 Pour la Suisse voir: Dominique Dirlwanger, Sébastien Guex, Gian-Franco Pordenone, *La politique commerciale de la Suisse de la Seconde Guerre mondiale à l'entrée au GATT (1945–1966)*, pp. 59–62 et p. 108. Pour l'Argentine voir: Rein Raanan, *Entre el abismo y la salvación: El pacto Franco-Perón*, Buenos Aires: Ediciones Lumiere, 2003, p. 128.

3 Jorge Fodor, «La política de exportación agrícola de Perón, 1946–1948: dogmatismo o sentido común?», in David Rock, *Argentina en el siglo veinte: Economía y desarrollo político desde la élite conservadora a Perón-Perón*, Buenos Aires, Letra gamma, 2009, p. 185.

produits pharmaceutiques mais également, étant donné la prospérité économique de l'Argentine, pour les produits dits «non essentiels» tels que l'horlogerie helvétique. En début 1945, l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC) compare l'Argentine à «un véritable papier buvard»<sup>4</sup> de produits industriels et la Légation de Suisse à Buenos Aires ajoute à cette métaphore une dimension quelque peu plus concrète:

«On évalue à 4 milliards de pesos [3.9 milliards de francs suisses] les produits qu'elle [l'Argentine] devra faire venir de l'étranger pour combler l'actuelle pénurie de marchandises dans le pays (...) Je crois également pouvoir affirmer que les perspectives pour la Suisse demeurent excellentes. (...) Formulons le vœu qu'une large part revienne à la Suisse dans les 4 milliards dont nous venons de parler.»<sup>5</sup>

Les perspectives demeurent d'autant plus excellentes pour la Suisse que, pendant la guerre, ses milieux industriels et financiers sont parvenus à maintenir un courant d'échange avec l'Amérique latine alors qu'il cessait avec les principaux partenaires européens de la région, à augmenter leur part de marché pour certains produits phares de l'économie helvétique et à se forger une bonne réputation auprès des élites d'Argentine.<sup>6</sup> D'ailleurs, en 1945, l'Argentine devient le sixième client de la Suisse (alors qu'elle était le onzième en 1938).<sup>7</sup> En outre, la prise de pouvoir du nouveau gouvernement de Juan Domingo Perón en février 1946 promet une demande soutenue de biens industriels. En effet, nationalistes, les péronistes dressent immédiatement les grands traits d'un plan quinquennal (1947–1951) ambitieux. Pour le mettre en œuvre, un enjeu central pour eux est de pouvoir obtenir des devises convertibles afin d'acheter les biens d'équipement que leur fournissent les Etats-Unis dans une proportion écrasante. La Suisse les intéresse donc tout particulièrement à cet égard. Les céréales argentines sont également l'objet d'un intérêt accru de Berne qui parviendra à en obtenir une part satisfaisante. Entre 1945 et 1948, période où l'Europe entière souffre d'une pénurie de céréales et de mesures de rationnement, l'Argentine devient le premier

4 Archives cantonales vaudoises (ACV), OSEC – PP 778.3/17, *Résumé de la causerie faite par Monsieur L. F. Ferrari de Buenos Aires au siège de Lausanne de l'OSEC*, le 5.1.1945.

5 AFB, E 2001 (E) 1000/1572 vol. 651, Lettre de Jaques-Albert Cuttat (chargé d'affaires de Suisse à la LSBA) à la Division du commerce (DC) du Département fédéral de l'économie publique (DFEP), 9.3.1945.

6 Lucas Isabelle, «Tango de Neutres sur fond de guerre: les relations économiques entre la Suisse et l'Argentine (1938–1945)», in *Relations internationales*, n° 150, été 2012, pp. 51–52.

7 Sans autre mention, tous les chiffres qui suivent sont tirés de: Heiner Ritzmann-Blickenstorfer (éd.), *Statistique historique de la Suisse*, Zurich: Chronos, 1996, et de Direction générale des douanes fédérales, *Statistique annuelle...*, *op. cit.*, diverses années.

fournisseur tant pour les céréales panifiables (blé et seigle) que fourragères (maïs, avoine, orge) de la Suisse.<sup>8</sup>

L'attrait pour l'Argentine s'exprime également du côté des milieux financiers helvétiques. A la recherche de débouchés pour leurs volumineux capitaux, ils considèrent que ce pays est, comme le dit en août 1945 l'influent industriel et financier Walter Boveri, «un des marchés sur lesquels il importerait absolument que nous accrussions notre influence»,<sup>9</sup> et cela d'autant plus que l'Allemagne laisse la place libre dans un certain nombre de secteurs, notamment dans celui des assurances. Mais ce qui intéresse les milieux financiers suisses dans l'immédiat, c'est de pouvoir rapatrier les profits provenant de leurs investissements qui, depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, s'écoulent en Argentine. En décembre 1945, ceux-ci sont évalués à 500 millions de francs.<sup>10</sup> Ils se concentrent à Buenos Aires avant tout dans le secteur électrique (mais aussi des transports, du commerce, de l'industrie légère, de l'alimentation, des assurances et des banques) et sont aussi le fait d'emprunts publics et privés. L'expérience de ce demi-siècle a instauré une grande confiance en Buenos Aires qui n'a jamais failli à ses obligations à l'égard des milieux financiers suisses, même pendant la période de guerre.

Le contexte qui vient d'être brossé à grands traits explique les motivations qui président à la signature de l'accord de 1947. Avant d'en examiner les négociations et ses enjeux, il est indispensable de dégager les tendances lourdes de l'évolution des échanges entre les deux pays dans le cadre duquel elles vont évoluer.

### **Du boom à la chute: évolution des échanges commerciaux suisse-argentin, 1945–1951**

Entre 1945 et 1951, l'évolution des échanges commerciaux entre la Suisse et l'Argentine se caractérise par une progression fulgurante puis par une chute brutale. Le boom qui s'opère de 1945 à 1948 constitue un prolongement de l'importance croissante prise par l'Argentine, mais plus généralement par l'Amérique latine, dans le commerce extérieur helvétique durant la guerre. A cet égard, notons que la part de cette région dans la totalité des échanges de la Suisse passe de 6,3% en 1938 à

8 Direction générale des douanes fédérales, *Statistique annuelle du commerce extérieur de la Suisse*, Tome Premier, 1945–1948.

9 Cité dans «Informations financières», in *Tribune de Genève*, 3.8.1945.

10 AFB, E 2001 (E) 1000/1572 vol. 652 – Dossier: Transfer von Wahrenzahlungen II. *Note sur la conférence qui a eu lieu le 20 décembre 1945 dans le bureau de Monsieur le Conseiller de légation Kappeler*, 20.12.1945.

18,9% en 1945 et qu'elle se maintient encore à 14% en 1948. Le marché argentin représente la moitié de ces chiffres et a ainsi joué un rôle d'amortisseur face aux pertes européennes. Revenons sur le boom de l'immédiat après-guerre. Les importations suisses d'Argentine triplent durant ces trois années. Elles passent de 58,4 millions à 177,9 millions en francs constants (100 = 1939). Quant aux exportations suisses vers l'Argentine, elles doublent jusqu'en 1947, passant de 42 millions de francs à 84 millions. Au tournant de 1947/1948, ce tableau se lézarde. La part de l'Argentine dans les échanges extérieurs helvétiques se retrouve, en 1951, à un niveau plus bas qu'avant la guerre. Cette tendance à la baisse se prolongera d'ailleurs sur toute la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle. En francs constants, les exportations suisses vers l'Argentine chutent de 84 à 47 millions de francs entre 1947 et 1951 et les importations de 178 à 35 millions entre 1948 et 1951.

Ce schéma (boom puis chute) n'est pas propre aux relations suisse-argentines mais se vérifie pour la totalité du commerce extérieur argentin. Les carences et les besoins considérables en céréales d'une Europe exsangue ainsi qu'une demande accrue des Etats-Unis président à cette poussée. Parmi les facteurs qui expliquent ensuite les difficultés croissantes de l'Argentine à placer ses récoltes sur le marché international et également en Suisse, à partir de 1948, on peut citer le relèvement de l'Europe et la concurrence internationale accrue pour la fourniture de céréales, l'exclusion de l'Argentine du plan Marshall ou encore une politique économique péroniste favorable au secteur industriel au détriment du secteur agricole.<sup>11</sup>

Dans le cadre plus serré des échanges économiques entre la Suisse et l'Argentine cette période, 1945–1951, est un moment charnière des relations entre les deux pays car, en sus de cette diminution durable du volume des échanges commerciaux, deux autres ruptures s'opèrent par rapport à ce qu'avaient été ces échanges depuis le début du siècle. Du point de vue de la structure par produits, les textiles et l'horlogerie qui dominaient les exportations suisses vers l'Argentine depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, cèdent le pas aux machines ainsi qu'aux produits pharmaceutiques. En sens inverse, la structure reste par contre la même puisque les céréales composent toujours près de 80% du contingent des importations suisses en provenance d'Argentine. Le reste étant réparti entre de l'huile comestible et d'usage industriel, de la viande, des œufs, du cuir, des peaux et de la laine. Enfin, au tournant de 1948, l'Argentine perd sa

11 Vicente Vasquez-Prasedo, *Auge y decadencia de la economía argentina desde 1776*, Buenos Aires, pp. 150–155.

place de premier marché d'Amérique latine pour les exportations suisses au profit du Brésil. Rappelons ici que depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, l'Argentine captait une part moyenne de 46% de la totalité des échanges de la Suisse avec la région Amérique latine.

C'est dans le cadre de cette structure des échanges que va évoluer l'accord commercial suisse-argentin. La politique nationaliste péroniste impulse les premiers contacts et, une fois lancées, les négociations, longues, permettront à la Suisse d'obtenir des contingents de céréales substantiels par rapport aux autres puissances européennes en demande. En anticipant un peu, disons simplement que le franc suisse, les machines et les armes, sont des atouts centraux en main helvétique.

### **Négociations sur l'accord de janvier 1947: des céréales contre des machines et des francs suisses**

Le 24 février 1946, le colonel Juan Domingo Perón est élu à la Maison rose. Le nouveau gouvernement se dit anti-impérialiste et promeut une politique de nationalisme économique dont les principales mesures sont la nationalisation des services publics, le contrôle du commerce extérieur et le remboursement de la dette extérieure publique et privée. Ces mesures visent à soutenir une industrialisation accélérée du pays.<sup>12</sup> Dans ce cadre, le 18 juillet 1946, les péronistes demandent à rembourser un emprunt, dit «emprunt Roca», contracté sur le marché suisse des capitaux en 1933. Ne disposant pas des francs suisses nécessaires à l'acquittement de cette dette, Buenos Aires demande la conversion d'or pour une valeur de 45 millions de francs suisses. Cette requête est formulée à un moment où les perspectives d'approvisionnement de la Suisse en céréales ne sont pas bonnes. En effet, la fourniture de contingents en provenance des USA et du Canada reste très incertaine alors même que la production indigène a été déficitaire. Werner Laesser, de l'Administration fédérale des Blés, prévient que la situation risque d'être «catastrophique» pour le besoin en pain dans l'année à venir.<sup>13</sup> Cette situation donne à l'Argentine un caractère désormais incontournable à l'approvisionnement helvétique.

Le Conseil fédéral décide donc, le 18 octobre 1946, de saisir l'occasion du remboursement de l'emprunt pour envoyer deux délégués à

12 Aldo Ferrer, *La economía argentina desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Buenos Aires: Fondo de cultura económica de Argentina S.A., 2008, pp. 290–292.

13 AFB, E 2200.30 (-)/1 vol. 4, Lettre de Werner Laesser (Directeur de l'Administration fédérale des Blés) à Victor Nef (Ministre à Légation de Suisse à Ottawa), 30.11.1946, Documents diplomatiques suisses (Dodis.ch), n° 133.

Buenos Aires. Rudolf Pfenninger, directeur de la BNS, et Jakob Vollenweider, vice-directeur de la Division du commerce, ont pour mission de négocier un accord de commerce afin d'obtenir l'octroi de quantités de céréales plus importantes que prévues mais aussi des concessions sur les transferts financiers en souffrance ainsi qu'une ouverture plus grande aux exportations industrielles suisses sur le marché argentin.<sup>14</sup> Alors que cette délégation bicéphale vole vers Buenos Aires dans les derniers jours d'octobre 1946, l'incertitude plane sur les résultats qu'elle pourra obtenir. L'état de la récolte argentine et les demandes urgentes des autres Etats sont des paramètres de négociations déterminants sur lesquels les deux délégués suisses n'ont aucune prise. Les négociations vont durer près de trois mois. Si Miguel Miranda, chef de la délégation argentine et directeur de la Banque centrale argentine (BCRA) montre un penchant amical vis-à-vis de la Suisse, il n'en reste pas moins que ces négociations sont considérées comme difficiles. Rudolf Pfenninger évoque la façon, aussi déroutante qu'inhabituelle pour les délégués suisses, dont sont menés les pourparlers par l'équipe de Miguel Miranda:

«Die Verhandlungen bedeuteten ein äusserst zähes Ringen. Zeitweise verliefen sie dramatisch und waren nahe am Abbruch. Die argentinischen Verhandlungsmethoden sind für uns ungewohnt, zum Teil sind sie durch Temperament, zum Teil durch andere Verhältnisse, in denen sich Argentinien augenblicklich befindet, bedingt.»<sup>15</sup>

En dépit des difficultés rencontrées, le bilan est plutôt positif pour la délégation helvétique puisque, avant les onze autres pays (dont la France, l'Italie, la Belgique, la Hollande etc.), elle parvient à signer un accord de commerce le 20 janvier 1947. Comment expliquer la primeur accordée à la Confédération par les péronistes? Trois atouts essentiels permettent d'apporter une réponse. Premièrement, la Suisse est l'un des rares pays à ne pas demander de crédit et paie, qui plus est, avec une monnaie convertible. Ceci est primordial pour Buenos Aires qui, au sortir de la guerre, ne peut plus obtenir de la Grande-Bretagne les livres convertibles nécessaires pour acheter aux Etats-Unis comme elle le faisait traditionnellement. Le blocage, depuis le début de la guerre, des avoirs argentins en livres sterling à Londres a, en effet, rendu ce mécanisme caduc.<sup>16</sup> Deuxièmement, la Suisse est pour l'Argentine un four-

14 AFB, E 1004.1 (-)/1, vol. 463, Procès-verbal du Conseil fédéral (PVCF) n° 2621, 18.10.1946.

15 Archives de la BNS (ABNS), 2093/2.9 (1947), *Auszug aus dem Protokoll des Bankausschusses der Schweizerischen Nationalbank*, 6.2.1947.

16 Mario Rapoport et al., *Historia económica política y social de la Argentina (1880–2000)*, Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000, pp. 388–390.

nisseur important de machines nécessaires à la mise en œuvre du Plan quinquennal. Il faut rappeler qu'entre 1943 à 1945, les industriels suisses fournissaient, en moyenne, 30% de la totalité des importations de machines et moteurs achetés par l'Argentine suite à la disparition de ses principaux fournisseurs entraînés dans la guerre. Ce chiffre, bien qu'il chute en 1946 à 12,5%, reste très significatif au moment des négociations.<sup>17</sup> A la fin de la guerre, l'intérêt de Buenos Aires, pour le pays appelé désormais le «pequeño gran país europeo»<sup>18</sup> s'est donc intensifié. La Suisse est en effet considérée comme une source d'approvisionnement alternative par excellence au puissant voisin du nord étatsunien. Les dirigeants argentins sont convaincus qu'elle sera, d'entre tous les pays européens, la plus à même de leur livrer, dans les délais les plus brefs, les marchandises désirées: produits chimiques, machines, instruments d'optiques, horlogerie, textiles semi-fabriqués, matériaux pour le transport, etc. Les produits suisses occupent d'ailleurs, dès la fin 1945, des pages entières de journaux et revues argentins.<sup>19</sup> La capacité helvétique à fournir des marchandises d'armement est le troisième avantage en main suisse face aux péronistes qui consacrent 36% du budget national à la défense militaire.<sup>20</sup> Les Etats-Unis, ne voulant plus leur en livrer, la Suisse apparaît pour eux, au sortir de la guerre, comme une source d'approvisionnement alternative. Elle le sera effectivement jusqu'en 1948.<sup>21</sup> Voyons maintenant quelles sont les principales dispositions de l'accord.

Au cœur de cet accord se trouve l'échange de marchandises. Buenos Aires s'engage à livrer annuellement une quantité annuelle déterminée de céréales durant le Plan quinquennal (1947–1951). Pour le froment, par exemple, la quantité est de 250 000 tonnes pour l'année 1947 puis 100 000 tonnes pour les suivantes. Rappelons ici que les besoins d'importation en blé annuels de la Suisse se montent à 400 000–500 000 tonnes. Si les prix des céréales argentines sont très élevés en raison du contrôle du commerce extérieur, l'accord prévoit toutefois la possibilité

17 Dirección general estadística de la nación Argentina, *Anuario del comercio exterior de la República Argentina*, Buenos Aires, 1943–1946 (positions de douanes: 1288–1322).

18 «Comercio argentino con Suiza», in *Economía: Publicación mensual del instituto argentino de investigaciones y estudios económicos*, Buenos Aires, Año I, No 9, 15.5.1945, p. 15.

19 ACV, OSEC – PP 778.6/7. Dossier: Chambre de Commerce suisse en Argentine (CCSA). *Rapport de la Chambre de commerce suisse en Argentine pour l'année 1945*.

20 Alain Rouquie, *Pouvoir militaire et société politique en République d'Argentine*, Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1978, pp. 387–390.

21 Markus Glatz, «Schweizer Waffen im 'Handelskrieg' mit Argentinien (1946–1955)», in Walter L. Bernecker, Thomas Fischer (éd.), *Unheimliche Geschäfte: Schweizer Rüstungsexporte nach Lateinamerika im 20. Jahrhundert*, Zurich: Chronos, 1991, p. 247.

pour la Suisse de se fournir sur d'autres marchés si les prix y sont plus bas. De son côté, Berne s'engage à accorder des facilités à l'Argentine pour son acquisition de marchandises industrielles nécessaires au plan quinquennal: machines textiles, moteurs, chaudières à vapeur, matériel d'électricité, de téléphone et de télégraphe, produits chimiques et pharmaceutiques.

Au plan financier, l'accord comporte deux volets principaux: le remboursement de l'emprunt Roca, évoqué plus haut, et la régulation du trafic des paiements. Sur le premier point, la BNS accepte de reprendre de l'or argentin pour l'équivalent de 45 millions de francs suisses. En ce qui concerne le trafic des paiements, qui comprend les créances commerciales et financières, les dispositions restent globalement les mêmes que jusqu'alors. Le trafic reste centralisé auprès des deux instituts d'émission et se fonde sur le principe de parité, soit sur un équilibre des transferts entre les deux pays.<sup>22</sup> Dans ce cadre-là, Buenos Aires accepte de reprendre les transferts financiers en souffrance sans pour autant en fixer les modalités.

Dans les rapports strictement bilatéraux entre les deux pays, le bilan des négociations montre un rapport de force favorable à la délégation de Miguel Miranda. Les délégués helvétiques ont dû s'incliner devant le prix élevé des céréales mais aussi renoncer aux fournitures de viandes et de graisses animales auxquelles ils aspiraient. C'est sur le plan financier, cependant, que les concessions helvétiques sont les plus importantes. Rudolf Pfenninger fléchit sur presque tous ses desiderata initiaux. Arrivé à Buenos Aires avec l'objectif de n'accorder que 9 millions de francs suisses en échange d'or pour le remboursement de l'emprunt Roca, il cède sur le montant de 45 millions demandé par Miguel Miranda. Ensuite, ses velléités de conditionner cette reprise à une augmentation des quantités de céréales ainsi qu'au prélèvement d'intérêts pour les francs suisses échangés sont écartées par les argentins.

En replaçant, maintenant, le bilan des pourparlers suisse-argentins dans le cadre plus large des négociations menées par Buenos Aires, la position suisse apparaît bien plus heureuse et il apparaît que les concessions helvétiques valent leur pesant de céréales. En effet, Buenos Aires accorde à l'un des seuls pays qui paient comptant et en devises libres, des contingents importants. En nous appuyant sur les pourcentages de répartition aux différents pays demandeurs prévus par l'Argentine, il est

22 Pour plus de détails sur les dispositions de l'accord voir AFB, E 7110 1967/32 vol. 666, Rapport de la Division du commerce (DC) au Conseil fédéral – *Verhandlungen mit Argentinien*, 29.1.1947.

possible de prendre la mesure de l'avantage accordé à la Suisse. Pour l'année 1947, la totalité de la récolte de blé dédiée à l'exportation serait attribuée pour 43% au Brésil, pour 15% à l'Espagne, pour 15% à l'Italie et pour 9,5% à la Suisse. Il ne resterait dès lors que 17,5% à répartir entre les dix autres pays en demande. Concernant la clé de répartition des récoltes argentines pour les céréales fourragères, la Suisse se taille la part du lion. Il est prévu de lui attribuer, en effet, 24% de la récolte totale de maïs et 33% pour l'avoine.<sup>23</sup> Durant l'année 1947, la Suisse devient le cinquième client de l'Argentine pour le blé, derrière le Royaume-Uni, le Brésil, l'Espagne et l'Italie. La NZZ résume bien la façon dont cet accord peut être évalué:

«Das Abkommen lässt zweifellos manche schweizerische Wünsche unerfüllt. (...). Dennoch bringt das Abkommen wohl das Maximum des unter den gegenwärtigen Umständen für die Schweiz Erreichbaren, und es darf darum wohl vom schweizerischen Standpunkt aus entschieden begrüsst werden.»<sup>24</sup>

Pour le Vorort, principale association d'intérêt suisse du commerce et de l'industrie, cet accord va permettre d'accroître l'importance de l'Argentine en tant que fournisseur mais aussi en tant que débouché pour les produits industriels suisses.<sup>25</sup> Du côté de l'ambassadeur d'Argentine à Berne, les qualificatifs élogieux envers la Suisse, immédiatement après la signature de l'accord, ne manquent pas: «parfait atelier des réparations», «premier pays capitaliste du monde» ou encore «sommet insubmersible de l'argent»,<sup>26</sup> ces qualificatifs désignent les centres d'intérêts de Buenos Aires pour la Suisse. Si l'accord est considéré comme satisfaisant par les deux parties, les avantages qu'il comporte pour la Suisse dépendront, en fin de compte, de son application. Et c'est là que le bât blesse.

23 AFB, E7110 1967/32 vol. 666 – Accord commercial entre la Suisse et la République argentine du 20 janvier 1947. Pour les chiffres comparatifs relatifs aux autres pays, voir Rein Raanan, *Entre el abismo...*, op. cit., p. 129.

24 «Das schweizerisch-argentinische Handelsabkommen», in *Neue Zürcher Zeitung*, 21.1.1947.

25 AFB, E 7110 1967/32 vol. 666, Circulaire du Vorort aux sections, 18.2.1947.

26 «perfecto taller de reparaciones»; «primer país capitalista del mundo»; «cúspide insumergible del dinero»: Archivo General Cancillera (AGC, Buenos Aires), División política caisse 19. Dossier: Política externa, Lettre de Benito Llambi (Ministre d'Argentine à Berne) à Juan Atilio Bramuglia (Ministre des relations extérieures et du culte), 30.1.1947.

## De l'impasse concernant l'approvisionnement de la Suisse au redressement de l'agriculture européenne, janvier 1947 à septembre 1949

Très rapidement après la signature de l'accord, les conflits émergent quant à son application. La cause première réside dans la diminution des réserves d'or et de devises convertibles de la BCRA. Entre 1946 et 1948 celles-ci diminuent de 60% passant de 1686 millions de dollars à 673 millions. C'est que les exigences du plan quinquennal poussent les péronistes à des dépenses ambitieuses. Durant cette période, les achats aux USA explosent et entraînent un fort déficit de la balance commerciale bilatérale. En outre, le remboursement de la dette extérieure et la nationalisation des services publics pèsent sur la balance argentine des paiements. A cela il faut ajouter que, suite au déblocage des avoirs argentins à Londres, le retour à l'inconvertibilité de la livre sterling est décrété le 20 août 1947. Cette mesure est un coup de massue pour le gouvernement péroniste qui comptait sur ses ventes massives à la Grande-Bretagne pour payer ses achats aux Etats-Unis.<sup>27</sup>

Dans ce contexte, l'attitude de Buenos Aires vis-à-vis de Berne consiste à économiser, voire à augmenter, ses réserves de francs suisses. Plusieurs mesures allant dans ce sens sont prises entre 1947 et 1948. Premièrement, les transferts financiers à destination de la Suisse sont bloqués immédiatement après la signature de l'accord. Deuxièmement, le prix du froment vendu à la Confédération prend la tangente. Alors que Berne payait 38,98 francs le quintal en 1946 (53,25 francs aux USA), elle doit en déboursier 74,39 en 1947 (52,05 aux USA) et 93,36 (54.23 aux USA) pour 1948.<sup>28</sup> Enfin, les importations suisses en Argentine sont frappées de mesures de restrictions. En juillet 1947, ce sont 40% des produits helvétiques (soierie, machines, textiles, parfums, moteurs électriques) qui ne peuvent plus gagner le marché argentin. L'importation d'horlogerie est, quant à elle, totalement interrompue.<sup>29</sup> La Suisse est placée par Buenos Aires dans la catégorie des pays fournisseurs désavantagés, soit la catégorie de pays qui fournissent des devises libres telles que le franc suisse, le dollar et le franc belge.

27 Rapoport et al., *Historia económica política y social...*, *op. cit.*, pp. 418–422, sur la fonte des réserves d'or et de devises et sur les conséquences de l'inconvertibilité de la livre sterling pour l'Argentine voir pp. 388–390.

28 Direction générale des douanes fédérales, *Statistique annuelle...*, *op. cit.*, Tome premier, 1946, 1947, 1948.

29 Sur les tentatives de Berne de discuter de ces trois points lors de la visite en Suisse de la Première dame d'Argentine, Eva Peron, en août 1947, voir AFB, E 2001(E)1969/121 vol. 67, lettre de Martin Jimmy (DPF) à Mario Fumasoli (Ministre de Suisse à Buenos Aires), 14.8.1947, Dodis.ch, n° 296.

Durant ces deux années, les dirigeants suisses n'ont rien en main pour faire opposition et sont dépendants des céréales argentines. En moyenne, 46,7% de la totalité de la quantité des importations de blé (en tonnes) proviennent d'Argentine. Cette part dépasse les 50% pour toutes les autres céréales.<sup>30</sup> Profitant de cet avantage, Buenos Aires use alors, à deux reprises, de l'arme de l'embargo pour faire valoir ses desiderata. En avril 1947, grâce à cette arme, les Argentins obtiennent, par exemple, l'ouverture d'un compte courant de la BCRA auprès de la BNS incluant une limite de crédit de 40 millions de francs sans intérêts. C'est à travers lui que se feront, à partir de ce moment, les paiements et les versements entre les deux pays. Une année plus tard, en avril 1948, alors que le montant en faveur de l'Argentine sur ce compte atteint une somme de 215 millions de francs, Buenos Aires joue une deuxième fois de l'arme de l'embargo afin d'obtenir la conversion de 50 millions de francs de ce solde en dollars. Cette demande provoque des tensions fortes qui débouchent sur la signature, le 2 septembre 1948, d'un protocole additionnel à l'accord de commerce.<sup>31</sup> Il n'est pas possible ici d'entrer dans les détails de ce protocole mais retenons que malgré quelques concessions accordées de part et d'autre, les transferts financiers d'Argentine en Suisse, ainsi que l'importation de produits horlogers et textiles helvétiques en Argentine, restent toujours bloqués. Buenos Aires, en effet, maintient sa politique visant à économiser du franc suisse jusqu'en fin 1949.

Du côté de Berne, l'année 1949 s'accompagne d'une levée de sa dépendance vis-à-vis des fournitures argentines en raison du relèvement de la production agricole mondiale.<sup>32</sup> Forte de cette situation, la Confédération refuse d'acheter des céréales argentines dont les prix sont jugés abusifs. Elle se fournit, durant l'année 1949, quasiment exclusivement au Canada et aux Etats-Unis pour le froment et élargit cette base à la Hongrie, la Yougoslavie et à l'Afrique du nord pour les céréales fourragères.<sup>33</sup> Du côté des exportations, l'industrie helvétique retrouve ses débouchés européens et, notamment celui de l'Allemagne. Ainsi, l'intérêt pour l'Argentine s'estompe fortement sur ce point.

30 Direction générale des douanes fédérales, *Statistique annuelle...*, *op. cit.*, Tome premier, 1946, 1947, 1948.

31 Olivier Bayard, *Die Schweiz und das 'Neue Argentinien'...*, *op. cit.*, pp. 87–97.

32 «Message du Conseil fédéral du 21 avril 1949 à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de l'accord international sur le blé conclu à Washington le 23 mars 1949», in *Feuille fédérale*, n° 17, 101<sup>e</sup> année, volume 1, 28 avril 1949.

33 Direction générale des douanes fédérales, *Statistique annuelle...*, *op. cit.*, Tome premier, 1949.

Les relations économiques entre les deux pays sont dans l'impasse. Chacune des parties campe sur ses positions. La situation de l'Argentine, qui en 1946 n'avait pratiquement pas de dette extérieure et qui détenait de substantielles réserves ainsi qu'une industrie croissante, s'est retournée. Ses possibilités de négociations sont fortement affaiblies par son besoin urgent de devises convertibles. Seule une reprise des achats de céréales argentines par la Suisse peut relancer les échanges en fournissant à Buenos Aires les moyens de paiements nécessaires pour acquérir des produits helvétiques et opérer les transferts financiers bloqués depuis les premiers mois de 1947.

### **Mise en place de l'avenant à l'accord de commerce: la finance s'invite à Buenos Aires, 1950–1951**

C'est en septembre 1949 que survient l'événement qui va permettre de reconstruire la voie des échanges suisse-argentins. La dévaluation de la livre sterling du 18 septembre 1949 entraîne avec elle celle du peso qui lui est fortement attaché. Le prix des céréales argentines baisse pour se rapprocher, en début 1950, des prix mondiaux. Ainsi, les achats helvétiques reprennent à la fin novembre après plus d'une année de quasi arrêt et, avec eux, le consentement de la Maison Rose pour de nouvelles négociations.<sup>34</sup> Par rapport aux pourparlers qui eurent lieu sur l'accord de 1947, un changement de nature qualitative se produit: les milieux financiers suisses, excédés par le blocage des transferts financiers, s'invitent dans l'arène des négociations avec Buenos Aires.

Lors d'une séance tenue entre l'ASB et le Département politique fédéral (DPF) le 11 janvier 1950, les représentants de la finance reprochent au Ministre Alfred Zehnder (DPF) les erreurs passées, à savoir l'absence des leurs lors des négociations de 1947 et l'incapacité des négociateurs d'alors à imposer à Buenos Aires une quote-part de 7% pour les transferts financiers sur le montant des avoirs en francs suisses de la BCRA. Ils avancent que les intérêts des créanciers financiers doivent être défendus au même titre que ceux de l'industrie car les investissements en Argentine ont eu principalement pour but de créer des occasions d'exportations pour les entreprises suisses. Zehnder fait son *mea culpa* et admet que «si la compréhension à l'égard des créanciers financiers a manqué autrefois, au sein de la Division du commerce, il

34 AFB, E 1004.1(-)/1 vol. 514, PVCF n° 359 – Verhandlungen mit Argentinien, 21.2.1950.

n'en est plus de même aujourd'hui». <sup>35</sup> Ces mots sont suivis d'effets. La délégation qui s'envole pour Buenos Aires à la mi-avril 1950, menée par le Ministre de Suisse en Argentine, Edouard Feer, est composée de deux représentants de la finance – Eugen Roesle, secrétaire du Comité Amérique du Sud de l'ASB et Plinio Pessina, directeur de la Compagnie suisse de réassurances – et d'un représentant de l'industrie d'exportation, Edwin Stopper, secrétaire du Vorort.

Les objectifs de la délégation sont au nombre de deux. Premièrement, il faut pousser Buenos Aires à garantir qu'un montant de 20 millions de francs, sur les plus de 100 millions du compte courant créé en avril 1948, soit consacré aux créanciers financiers suisses. Ici, la situation est délicate car l'Argentine est en négociations sur la reprise des transferts financiers avec les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la Belgique et la France et il serait délicat, dans ce cadre, pour Buenos Aires de créer un précédent avec la Suisse. Deuxièmement, au plan commercial, l'objectif est celui d'une reprise des importations de produits non essentiels (textile et horlogerie) suisses en Argentine. Compte tenu de la situation économique fragile de l'Argentine et de son manque de devises, ces produits constituent un luxe dont Buenos Aires ne veut pas. C'est avec deux atouts en main que la délégation touche pied à Buenos Aires: la libre convertibilité du franc et la possibilité d'acheter à l'Argentine des marchandises qu'elle peine à écouler, comme l'huile de lin et le seigle.

Les négociations durent plus de trois mois, de mi-avril au 3 août, et débouchent sur la signature d'un avenant au traité de commerce du 20 janvier 1947 dont les dispositions seront en vigueur jusqu'au 31 décembre 1951. Si l'on se penche sur les résultats finaux, force est de constater que les Argentins se sont rapprochés des desiderata helvétiques au détriment des leurs. En effet, le montant réservé aux transferts financiers fixé à 8 millions par les délégués argentins est augmenté à 16 millions de francs. Le quota pour les importations de produits non essentiels est relevé de 10%, selon la proposition de Buenos Aires, à 40% des 120 millions de francs consacrés aux importations suisses en Argentine jusqu'en juin 1951. Enfin, la somme de 60 millions de francs en devises libres que les argentins demandaient est abaissée à 30 millions. <sup>36</sup> En dehors de cette somme librement utilisable par Buenos Aires, la délégation helvétique garantit l'achat de produits traditionnels argentins pour un montant de 116 millions de francs.

35 Archives de l'ASB (AASB), Classeur 153-154 – Procès-verbal du comité Amérique du Sud de l'ASB, 11.1.1950.

36 AFB, E 1004.1(-)/1 vol. 520 PVCF n° 1486 – Verhandlungen mit Argentinien, 12.8.1950, Dodis.ch, n° 7689.

La raison principale des concessions argentines par rapport au contre-projet, telle qu'avancée par les délégués financiers, relève avant tout du fait que l'Argentine a un urgent besoin de devises convertibles à un moment où les péronistes savent que la voie du rééquilibrage de leur balance commerciale sera difficile en raison, notamment, de leur exclusion définitive du Plan Marshall, ainsi que de la sécheresse qui frappe le pays. Le résultat des négociations est considéré comme une réussite du côté helvétique. Il l'est d'autant plus si l'on considère que la Suisse réussit, avant les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la Belgique et la France, à percer la première brèche dans le blocage des transferts financiers pratiqué par l'Argentine ce qui «semblait exclu» avant le départ de la délégation selon les renseignements qu'avait reçu «de bonne source» l'ASB.<sup>37</sup> La signature de l'avenant permet de relancer les exportations suisses vers l'Argentine. Celles-ci augmentent de 39% entre 1950 et 1951. En fin d'année 1951, date de la fin de l'accord, les deux parties ont globalement respecté leurs engagements contractuels.<sup>38</sup> Néanmoins, les difficultés économiques auxquelles va devoir faire face l'Argentine ne permettront aucune reprise des négociations après 1951, malgré les demandes helvétiques. Jusqu'en 1956, les deux pays resteront donc dans leurs échanges bilatéraux dans un vide contractuel.

### **Le franc suisse, un avantage solide pour la Suisse face à ses concurrents sur le marché argentin**

Entre les négociations de l'hiver 1946/47 et celles du printemps-été 1950, le rapport de force dans les relations bilatérales entre Berne et Buenos Aires change de main. Lors des premières négociations, les délégués suisses font des concessions importantes au plan financier afin de pouvoir obtenir les céréales argentines vitales à l'approvisionnement de leur pays, mais aussi dans l'espoir d'ouvrir un débouché pour les produits industriels helvétiques. C'est qu'avec Buenos Aires, qui dispose d'une solide situation financière, l'arme du crédit ne peut pas être utilisée comme elle l'est avec de nombreux partenaires européens de la Suisse. Au contraire, lors des négociations du printemps-été 1950, la situation internationale, très différente, profite à l'économie suisse. Celle-ci s'émancipe non seulement de la dépendance aux céréales argentines mais aussi de la nécessité de trouver des débouchés alternatifs pour les

37 AASB, Classeur 153-154 – *Procès-Verbal du Comité Amérique du Sud*, 10.8.1950.

38 AFB, E 1004.1(-)/1 vol. 531, PVCF n° 1315 – *Verhandlungen mit Argentinien* 3.7.1951, Dodis.ch, n° 8127.

produits helvétiques. C'est alors au tour de Buenos Aires de faire les concessions les plus importantes notamment en raison de son besoin, désormais urgent, en devises convertibles que peut lui fournir la Suisse. Dans ce deuxième round de négociations, les milieux financiers suisses, absents dans les négociations de 1947, s'invitent dans les pourparlers avec l'Argentine et obtiennent gain de cause dans leurs demandes. Il s'agit là des premiers signes de l'influence croissante qu'ils acquièrent dans les relations bilatérales suisse-argentine. Au-delà de l'évolution de la position de force réciproque des deux partenaires durant ces six années, le constat le plus remarquable est celui des privilèges considérables que les délégués suisses obtiennent de la part de la Maison rose par rapport aux autres partenaires de l'Argentine. Et, dans ces deux moments, c'est avant tout grâce au franc suisse, devise solide et convertible, qu'ils obtiennent des avantages sur les céréales d'abord et sur la reprise des transferts financiers ensuite.