

3139

Lundi 10 décembre 1945.

Régime des dollars d'exportation.

Département politique. Proposition du 6 décembre 1945.
 Département des finances et des douanes. Rapport joint
 du 6 décembre 1945.
 Département de l'économie publique. Rapport joint du
 7 décembre 1945.

Le département politique expose ce qui suit;

"Exporte gegen Dollars sind nach der geltenden Transferregelung bei der Schweizerischen Nationalbank nicht zu 100%, sondern nur zu 50% in frei verfügbare Franken konvertierbar. Die restlichen 50% werden dem schweizerischen Exporteur auf ein gesperrtes Konto gutgeschrieben, wobei der Bund für die Auszahlung innerhalb dreier Jahre die Garantie übernimmt und das Guthaben bei einer Bank belehnt werden kann.

Von dieser Transferbeschränkung hat der Bundesrat auf wiederholt vorgebrachten amerikanischen Wunsch hin durch Beschluss vom 12. September die amerikanischen Regierungskäufe ausgenommen. Es war aber nicht zu verkennen, und wir haben es schon damals angedeutet, dass der allgemeine Verzicht auf die Schlüsselung 50:50 nur noch eine Frage der Zeit sein konnte. Dahingehende Wünsche des amerikanischen Schatzamtes wurden denn auch bereits Ende September laut. Seither haben sich die Beziehungen mit der amerikanischen Regierung verschlechtert, eine Entwicklung, die uns mit einiger Besorgnis erfüllt. Der Bundesrat hat der amerikanischen Regierung seine Bereitwilligkeit zu möglichst baldiger Aufnahme von Verhandlungen über die deutschen Guthaben erklärt. Um die Ausgangssituation für solche Verhandlungen nicht noch mit einer Angelegenheit zu belasten, in der die amerikanische Regierung von jeher eine Diskriminierung erblickt hat, und die eine Anpassung an die veränderten Umstände erträgt, erscheint es angezeigt, dass der Bundesrat die Schlüsselung 50:50 nunmehr allgemein aufhebe. Der Verzicht darauf dürfte um so eher zur Entspannung beitragen, als er im heutigen Augenblick noch ohne direkten Druck von amerikanischer Seite möglich ist. Wie sich an einer Aussprache im Schosse der interessierten Stellen ergeben hat, an der ausser dem Politischen Departement das Finanz- und Zolldepartement, das Volkswirtschaftsdepartement, das Direktorium der Nationalbank und der Vorort des Schweiz, Handels- und Industrie-Vereins vertreten waren, kann ein solcher Schritt unter den gegenwärtigen Verhältnissen im Warenverkehr nach Dollarländern verantwortet werden: Dank dem ständigen Ansteigen der Importe aus den Dollarländern haben sich die Verwendungsmöglichkeiten für diese Währung fühlbar gebessert, weshalb die Uebernahme von Dollars in zunehmendem Mass mit der Abgabe von Dollars kompensiert werden kann. Ehe die

- 2 -

Transferbeschränkung allgemein gelockert werden kann, bedürfen immerhin eine Reihe damit zusammenhängender Fragen handels-, währungs-, geldmarkt- und finanzpolitischer Natur wie auch technische Details und Modalitäten der Abklärung. Es erscheint daher unerwünscht, die Neuregelung vor Anfang Januar 1946 in Kraft treten zu lassen. Um hingegen der Dringlichkeit Rechnung zu tragen, könnte der Bundesrat vorläufig wenigstens in grundsätzlicher Hinsicht entscheiden. Die Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements hätte alsdann nach Prüfung der Details und Abklärung der Modalitäten der Neuregelung dem Bundesrat ausführlichen Bericht und Antrag einzureichen. Der sofortige grundsätzliche Entscheid soll es nur ermöglichen, die Regierung der Vereinigten Staaten durch die Gesandtschaft in Washington vom schweizerischen Vorhaben rechtzeitig in Kenntnis zu setzen.

Gestützt auf diese Ausführungen und im Einvernehmen mit dem Volkswirtschaftsdepartement und dem Finanzdepartement stellen wir Ihnen daher den Antrag: Es sei im Sinne der vorstehenden Darlegung und in Aufhebung der bisherigen Transferbeschränkung für Exporte gegen dollars der volle Gegenwert in Schweizerfranken zur freien Verfügung des schweizerischen Exporteurs zu stellen."

Le département des finances et des douanes expose ce qui suit:

"Le département des finances et des douanes se rallie aux considérations d'ordre politique ainsi qu'aux conclusions formulées par le département politique. Il se permet toutefois de relever d'une part que la Banque nationale est d'un autre avis quant à l'opportunité d'une telle décision et d'autre part, qu'à côté de son aspect politique, le problème a une portée financière qui n'est pas négligeable.

La Banque nationale suisse doute que la concession faite aux Américains produise l'effet favorable escompté. Elle estime au contraire que ce qui gêne les Américains, ce n'est pas le régime applicable aux dollars provenant de l'exportation, mais c'est toute restriction quelconque apportée à l'acceptation des dollars. Tant que ceux-ci ne seront pas convertis purement et simplement en Suisse, les Américains ne se déclareront pas satisfaits. Or, la Banque nationale ne peut en aucun cas accepter sans restriction des dollars financiers dans les conditions actuelles si l'on veut éviter des répercussions dangereuses sur le marché monétaire. En outre, elle trouve étrange qu'on exige d'elle la conversion sans aucune restriction des dollars d'exportation alors que la contre-valeur est bloquée aux Etats-Unis.

La Banque nationale estime ne pouvoir reprendre la totalité de cette nouvelle charge et que cette question devra encore faire l'objet de pourparlers avec le département des finances.

Quant au côté financier du problème, il se présente comme suit:

- 3 -

La Confédération possède actuellement de l'or à l'étranger pour 1 milliard de francs environ. De cette somme 250 millions représentent des dollars garantis tandis que les 750 millions restant ont fait l'objet de paiements en espèces de la Caisse fédérale. Autrement dit, pour ces 750 millions de francs la Confédération doit payer des intérêts.

En raison de l'amélioration des importations, la Banque nationale s'était déclarée d'accord d'alléger la Confédération à partir du 1er janvier 1946 en lui reprenant une partie de son or. La décision de payer comptant la contre-valeur totale des exportations a pour effet non seulement de différer l'allégement escompté pour le 1er janvier, mais encore de charger davantage la Confédération pour le cas où la Banque nationale ne pourrait reprendre la totalité des nouvelles charges.

Il est très difficile d'estimer la durée pendant laquelle la Confédération restera chargée de son fardeau d'or. Un accroissement des importations aura pour effet d'approcher le moment de la délivrance mais d'autre part, il n'est pas exclu que la concession faite aux Américains n'engage ceux-ci à exiger prochainement que toutes les restrictions apportées au transfert des dollars (aussi bien pour les dollars financiers que les dollars d'exportation) soient abolies. Si les transferts d'Amérique en Suisse devaient se faire aussi bien en francs suisses qu'en dollars (au moyen de francs suisses que les Federal Reserve Banks acquièrent à la Banque Nationale Suisse) toute restriction deviendrait extrêmement difficile. Il est donc fort possible que la Confédération doive conserver son fardeau encore un certain temps.

Le nouveau régime apportera de notables avantages à l'exportation. Celui qui avait une créance bloquée à raison de 50% pendant 3 ans, devait, pour obtenir un paiement comptant, mettre sa créance en nantissement et payer un intérêt de 2,5% par an. Calculée sur la totalité de la créance de l'exportateur, la charge résultant du régime actuel des dollars était donc de 3,75%. Au moment même où la Confédération voit ses charges se prolonger si ce n'est s'accroître, l'exportateur est au contraire favorisé.

La proposition est dictée par des considérations d'ordre politique et non pas des nécessités économiques. Le régime des dollars tel qu'il existe actuellement est tout-à-fait supportable pour l'industrie d'exportation. Il paraît donc indiqué d'examiner si l'allégement qui était escompté par la Confédération, et qui se trouve différé, ne pourrait être obtenu d'une manière ou d'une autre.

Lors de la conclusion des accords de paiement, la Confédération a réussi à faire admettre, pour chaque pays, le principe de la couverture du prix de revient de l'argent avancé par la Caisse fédérale. Dans le cas des Etats-Unis, la nature spéciale du régime du dollar et le caractère politique du geste fait à l'égard des Etats-Unis, excluent en principe toute mesure qui paraîtrait dirigée contre les Etats-Unis.

Des mesures particulières à un pays ne paraissant pas pouvoir être prises en considération, il convient de poser le principe de la couverture générale des charges causées à la

- 4 -

Confédération par les avances qu'elle doit faire pour assurer les relations financières de la Suisse avec l'étranger, et de chercher à obtenir cette couverture par des mesures générales.

Parmi de telles mesures on peut songer à une extension aux exportations de l'impôt sur le chiffre d'affaires, avec application, probablement, d'un taux réduit, ou à une taxe générale sur les exportations, ou encore à une contribution sui generis etc. L'application de mesures générales permettrait de faire abstraction des taxes spéciales perçues sur les exportations à destination des pays avec lesquels la Suisse a conclu des accords de paiement, ce qui ne manquerait pas de faciliter la tâche des négociateurs. Toutefois, la promulgation de telles mesures nécessite des travaux préparatoires importants et des discussions avec les différentes instances intéressées.

Avant de publier la décision de principe de supprimer les restrictions à la conversion des dollars d'exportation, il convient de mettre au point différentes questions techniques, en particulier la date d'entrée en vigueur, la portée du nouveau régime (limitation aux Etats-Unis ou application à tous les pays du dollar), les conditions applicables aux anciens contrats, etc. Il y aura lieu en outre de préciser avec les autorités américaines que la suppression du blocage d'une partie de la créance n'est possible que si l'on maintient la procédure actuelle de transfert, et que les paiements des importateurs doivent comme par le passé se faire en dollars. En effet, les Américains ne font pas de différence entre dollars d'exportation et dollars financiers, de sorte que si les paiements pouvaient se faire librement en francs suisses, au moyen des devises fournies aux banques américaines par la Banque nationale suisse, nous n'aurions aucun contrôle en Suisse. Il paraît donc indiqué que la décision de principe soit d'abord communiquée à la Légation suisse de Washington et portée par celle-ci à la connaissance des autorités américaines et mise au point avec celles-ci avant qu'une communication soit faite à la presse.

Pour ces raisons, nous avons l'honneur de vous proposer:

1. Il est décidé en principe d'abroger les restrictions apportées à la conversion en francs suisses des dollars provenant d'exportation.
2. Le département politique fédéral est chargé de porter cette décision à la connaissance des autorités américaines et d'obtenir le consentement de celles-ci au maintien de la procédure actuelle de transfert.
3. Le département de l'économie publique est chargé de mettre au point les modalités d'exécution de la présente décision et de la publier en temps voulu.
4. Le département des finances est chargé de soumettre au plus tôt au Conseil fédéral des propositions concernant la couverture générale des charges imposées à la Confédération par les avances qu'elle doit faire pour assurer les rapports financiers de la Suisse avec l'étranger."

- 5 -

Après avoir constaté que les divergences d'avis entre départements ne portent pas sur la question de principe, le Conseil

a d o p t e

la proposition du département politique, dans la teneur proposée par le département des finances et des douanes, savoir:

1. Il est décidé en principe d'abroger les restrictions apportées à la conversion en francs suisses des dollars provenant d'exportation.
2. Le département politique fédéral est chargé de porter cette décision à la connaissance des autorités américaines et d'obtenir le consentement de celles-ci au maintien de la procédure actuelle de transfert.
3. Le département de l'économie publique est chargé de mettre au point les modalités d'exécution de la présente décision et de la publier en temps voulu.
4. Le département des finances est chargé de soumettre au plus tôt au Conseil fédéral des propositions concernant la couverture générale des charges imposées à la confédération par les avances qu'elle doit faire pour assurer les rapports financiers de la Suisse avec l'étranger.

Extrait du procès-verbal au département politique (10) pour exécution, au département de l'économie publique (division du commerce), au département des finances et des douanes et au directoire de la Banque nationale à Zurich, à chacun en 5 exemplaires, pour information.

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,

Ch. Oser