

8698

MESSAGE

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la collaboration
de la Suisse aux mesures monétaires internationales**(Du 1^{er} mars 1963)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre avec le présent message un projet d'arrêté qui nous autorise à collaborer à des mesures internationales tendant à empêcher ou supprimer de sérieuses perturbations dans la stabilité monétaire et, à cet effet, à avancer des fonds jusqu'à concurrence de 865 millions de francs.

**I. Participation de la Suisse à l'octroi de crédits monétaires
bilatéraux et multilatéraux après la seconde guerre mondiale**

La reconstruction de l'Europe et la nécessité d'encourager le commerce international après la seconde guerre mondiale soulevèrent des problèmes qu'il fallut résoudre de toute urgence. Comme de très nombreux Etats avaient une capacité d'exportation limitée et ne disposaient que d'un nombre restreint de devises, l'octroi d'importants crédits, auxquels la Suisse participa, se révéla nécessaire. En plus des importantes prestations de l'économie privée, la Confédération accorda des crédits considérables en vertu d'accords monétaires, financiers et de paiements bilatéraux. La durée de ces avances était limitée en général à trois ans, mais fut prolongée pour certaines d'entre elles. Le montant s'est élevé, au 31 décembre 1946, à 642 millions de francs, dont 588,5 millions ont été utilisés.

La Confédération a aussi accordé quelques crédits spéciaux à ses voisins immédiats. Après l'accord conclu en 1952 avec la République fédérale d'Allemagne sur le règlement de ce que l'on a appelé le milliard du clearing, 110 millions de francs ont été mis à la disposition de l'industrie métallurgique allemande et 140 millions à celle des chemins de fer allemands. La



Confédération a consenti des prêts aux chemins de fer de l'Etat français (200 millions), de l'Etat italien (200 millions) et de l'Etat autrichien (55 millions). Ces prêts constituaient une contribution à la reconstruction des pays voisins avec lesquels nous entretenons traditionnellement d'étroites relations; ils ont servi en particulier à financer l'extension et l'électrification de leurs voies d'accès ferroviaires à notre pays.

Afin de libérer peu à peu les relations économiques internationales des entraves bilatérales, on s'efforça d'établir un système de paiement multilatéral. Le 19 septembre 1950, l'Union européenne de paiements fut créée. Son objet principal était de compenser mutuellement les excédents et les déficits des balances des paiements résultant du trafic entre les Etats membres de l'Organisation européenne de coopération économique et d'en régler les soldes en partie par de l'or et en partie par des crédits accordés automatiquement.

Notre pays a adhéré à l'Union européenne de paiement le 1^{er} novembre 1950 après que les chambres eurent approuvé l'accord y relatif. La limite des crédits que la Suisse était tenue de consentir à l'Union fut fixée tout d'abord à 657 millions de francs, puis portée à 930 millions, notre position étant devenue fortement créancière. C'est en février 1954 que nos crédits furent le plus fortement mis à contribution, soit jusqu'à concurrence de 828 millions de francs. Cette somme se réduisait successivement, notre trafic des paiements avec les autres Etats contractants étant devenu déficitaire. En février 1958, notre position auprès de l'Union subit un revirement: de créancière elle devint débitrice. A aucun moment cependant nous n'eûmes recours aux crédits de l'Union. Nos déficits furent intégralement couverts par des paiements en or.

Le passage à la convertibilité externe des monnaies de la plupart des pays membres de l'Organisation européenne de coopération économique provoqua, le 27 décembre 1958, la dissolution de l'Union internationale de paiement et la mise en vigueur de l'accord monétaire signé en prévision de cette éventualité. Contrairement à l'Union, l'accord sur le fonds monétaire européen, encore en vigueur, ne prévoit plus l'octroi automatique de crédits. Des crédits à court et à moyen terme sont accordés aux Etats membres qui éprouvent des difficultés temporaires en ce qui concerne leur balance de paiements. Les engagements qui résultent pour la Confédération de la constitution du fonds européen aux fins ci-dessus indiquées se montent à 92 millions de francs. Sur cette somme 12 millions ont été jusqu'ici prélevés. En outre, les membres du fonds sont tenus, dans une certaine limite, de mettre réciproquement leur propre monnaie à disposition pendant un mois au plus (financement intérimaire). Le montant prévu pour la Suisse est de 65 millions de francs. A ce titre, elle ne fut, jusqu'à maintenant, mise qu'exceptionnellement à contribution, sous la forme de montants ne dépassant pas 3 millions de francs.

Dans quelques cas, des crédits suisses ont été accordés à l'étranger en corrélation avec des mesures d'aide prises par l'Organisation européenne de coopération économique et le fonds monétaire international. C'est ainsi que la Confédération a participé en 1958, pour un montant de 1,5 million de dollars, à l'aide financière à la Turquie. A fin 1959, un consortium de banques suisses a participé pour 6,5 millions de dollars à un crédit accordé à l'Argentine par des banques européennes. En 1961, un crédit de 12 millions de dollars a été accordé au Brésil. Ce prêt a fait l'objet de la garantie de la Confédération contre les risques à l'exportation. La Confédération a contribué par un prêt de 22 millions de francs à une aide multilatérale en faveur de la Yougoslavie.

En 1961, la banque nationale a participé avec un montant de 1 350 millions de francs aux crédits à court terme accordés par des banques d'émission européennes pour soutenir la livre sterling. Quant à la Confédération, elle a contribué à la consolidation de cette monnaie en consentant un prêt de 215 millions de francs. Enfin, dans un esprit de collaboration, notre banque d'émission a mis à la disposition des autorités monétaires des Etats-Unis, au cours de l'année dernière, 430 millions de francs environ au titre d'opérations «Swap», dont 215 millions ont été utilisés. En outre, elle a permis à la banque des règlements internationaux par des opérations «Swap» en or et d'autres mesures appropriées, de mettre à la disposition des Etats-Unis, également sous forme d'opérations «Swap», 430 millions de francs suisses, dont 258 millions ont été utilisés.

Ces indications montrent comment la Confédération et la banque nationale ont contribué de différentes manières, depuis la fin de la guerre, à la reconstruction de l'Europe ainsi qu'à la restauration de l'économie internationale et du trafic des paiements.

Ceux de ces prêts fédéraux qui sont venus à échéance entre-temps ont été remboursés. Les prêts spéciaux accordés à nos Etats voisins, le prêt à la Grande-Bretagne, ainsi que des prêts s'élevant à 46 millions de francs environ consentis au Fonds monétaire européen et à différents pays n'ont pas encore été remboursés. Les opérations de soutien de notre banque d'émission ne sont, elles non plus, pas encore liquidées.

II. Le Fonds monétaire international

La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale) et le Fonds monétaire international, auxquels se rattachent actuellement 82 pays, ont été créés en 1944 sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, lors de la conférence monétaire de Bretton Woods (Etats-Unis). La Banque mondiale a été chargée d'encourager la reconstruction et le développement, en accordant des crédits à long terme permettant d'exécuter des projets concrets d'investissements et de renforcer,

de cette manière, la capacité économique des Etats membres. De son côté, le Fonds monétaire doit créer des conditions plus favorables à un rapide développement des relations économiques internationales en contribuant à une réduction progressive des mesures restrictives en matière de devises, en empêchant autant que possible l'institution de nouvelles restrictions et discriminations dans le domaine monétaire et en s'efforçant de maintenir un libre trafic des paiements avec des cours de change stables. Le fonds cherche en premier lieu à empêcher que l'on ne recoure à des mesures de dévaluation des monnaies que lorsque des déséquilibres fondamentaux de la balance des paiements les rendent inévitables. Pour cela, il faut notamment que les Etats membres aient suffisamment d'avoirs en or et en devises ou aient possibilité d'avoir recours, en cas de besoin, à des crédits en monnaies étrangères.

Actuellement, la principale activité du fonds consiste à exercer cette fonction en matière de crédit. Il aide ses membres à surmonter les difficultés passagères résultant de leur balance des paiements en leur accordant les crédits à court et à moyen terme qui leur permettent de gagner le temps nécessaire au rétablissement de l'équilibre. Lorsque ses ressources sont fortement mises à contribution, le fonds exige que des programmes d'assainissement soient élaborés. Il met, en cas de nécessité, à la disposition des Etats intéressés des spécialistes pour les aider par leurs conseils à établir de tels programmes et à s'y conformer. Les crédits accordés par le fonds s'étendent sur une durée maximum de trois à cinq ans. Cette limitation offre, dans une certaine mesure, la garantie que les membres ne demeureront pas indéfiniment dans une position débitrice et que le fonds ne manquera pas de liquidité.

Les moyens financiers utilisés par le fonds pour l'octroi de crédits proviennent des souscriptions des Etats membres, qui s'élèvent actuellement à 15 milliards de dollars environ. Au 31 décembre 1962, les actifs du fonds se composaient principalement comme il suit:

	En milliards de dollars
Or	3,0
Avoirs à vue sous forme de monnaies des pays membres	11,6
Contributions non encore échues	0,8
Total	<u>15,4</u>

Quelque 6,5 milliards de dollars de ces avoirs à vue consistèrent en monnaies entièrement ou largement convertibles, c'est-à-dire en monnaies des Etats-Unis, du Canada et des principaux pays industrialisés de l'Europe.

Depuis le 1^{er} mars 1947, date à laquelle le fonds a commencé son activité, jusqu'à fin 1962, plus de 47 Etats membres ont eu recours — en

général plusieurs fois — aux crédits du fonds. Les crédits effectivement utilisés se sont élevés à 6,5 milliards de dollars environ. Parmi les pays emprunteurs au cours du dernier exercice, il y a 15 pays de l'Amérique latine, 7 pays de l'Asie et du Moyen-Orient, 2 de l'Europe, 1 de l'Afrique et 1 de l'Australie. D'autre part, 5 millions de dollars ont été remboursés en or et en monnaies convertibles. Le 31 décembre 1962, des prêts pour 1,5 milliard de dollars environ n'étaient pas encore remboursés, mais tous ceux qui ont été accordés avant le 30 juin 1957 l'étaient entièrement.

Contrairement à la Banque mondiale, l'activité du fonds est restée immédiatement après la guerre dans des limites relativement étroites. Il a pris de l'importance lorsque la convertibilité extérieure des principales monnaies a été rétablie. Compte tenu des tirages effectués par les États membres pour un montant de 2,2 milliards de dollars et des remboursements s'élevant à 1,2 milliard de dollars, le fonds a réalisé, au cours du dernier exercice, le plus grand chiffre d'affaires depuis qu'il existe. Il a notamment mis à la disposition de la Grande-Bretagne, pour surmonter la crise de la livre sterling en 1961, un crédit de 1,5 milliard de dollars en neuf monnaies différentes et utilisables immédiatement, ainsi qu'un autre crédit de 500 millions de dollars utilisable en cas de besoin. Il s'agissait là de l'opération de beaucoup la plus importante que le fonds ait conclue depuis sa fondation.

L'intense activité du fonds, au cours de ces dernières années, a contribué dans une forte mesure à assurer la stabilité monétaire internationale, favorisant en même temps les relations économiques.

III. Les «arrangements généraux de crédits» de Paris concernant l'octroi de crédits d'assistance au Fonds monétaire international

Les importantes demandes de crédits adressées au Fonds monétaire ont montré, en particulier en 1961, que ses disponibilités seraient insuffisantes si plusieurs grands pays avaient à faire face en même temps à une crise de la balance des paiements. Des mesures tendant à mettre à la disposition du fonds des ressources supplémentaires se sont révélées souhaitables, étant donné notamment que les États-Unis ont déclaré qu'ils auront eux-mêmes recours aux bons offices du fonds en cas de nécessité alors qu'ils n'étaient intervenus jusqu'ici qu'en qualité de bailleur de capitaux. Lors de la création du fonds, on était parti de l'idée que ce pays ne jouerait que le rôle de gros créancier. Maintenant qu'il faut prévoir que le plus important des pays membres pourra procéder à des tirages, les perspectives d'avenir du fonds changent considérablement. Il apparaît indispensable de mettre à sa disposition des ressources supplémentaires. A eux seuls, les États-Unis pourraient, en effet, faire valoir presque automatiquement des droits de tirage de l'ordre de 4 milliards de dollars.

Ces dernières années, différents projets ont été préparés, dont certains prévoyaient une profonde réforme du Fonds monétaire. La question a été également suivie attentivement par les autorités du fonds. Lors de l'assemblée annuelle des institutions de Bretton-Woods, à Vienne en 1961, la direction du Fonds monétaire a soumis un projet qui ne tendait pas à une réforme proprement dite du fonds mais qui avait pour objet de lui fournir des moyens supplémentaires en cas de nécessité. Les pourparlers que les autorités du fonds ont eus ensuite à Paris avec les représentants de dix pays industriels ont abouti le 15 décembre 1961 à des «arrangements généraux de crédits» qui accroissent de 6 milliards de dollars le potentiel de crédits du fonds.

Les dix pays en question sont membres du fonds et sont les plus intéressés au trafic monétaire. Les engagements qu'ils ont pris consistent à mettre, dans leur monnaie nationale, des crédits supplémentaires à la disposition du fonds si les moyens ordinaires ne suffisent plus. Les parts des différents pays sont les suivantes:

	Limite contre-valeur en millions de dollars des Etats-Unis
Etats-Unis	2000
Grande-Bretagne	1000
République fédérale d'Allemagne	1000
France	550
Italie	550
Japon	250
Pays-Bas	200
Canada	200
Belgique	150
Suède	<u>100</u>
Total	<u>6000</u>

Les autorités du fonds ont sanctionné le système de crédits complémentaires par décision du 5 janvier 1962, entrée en vigueur le 24 octobre 1962, après que les pays contractants, à l'exception du Canada, eurent ratifié les arrangements.

Pour ce qui concerne l'octroi de crédits supplémentaires, en vertu des «arrangements généraux de crédits», il a été prévu ce qui suit: Si un Etat signataire desdits arrangements est contraint de requérir l'aide du Fonds monétaire dans une mesure nécessitant le recours aux moyens prévus dans le cadre des arrangements, le fonds soumet une proposition aux pays

membres. Ceux-ci délibéreront pour établir s'ils sont en principe disposés à intervenir. Dans l'affirmative, ils se répartiront le total du crédit envisagé en tenant compte d'une manière appropriée de l'état de leur balance des paiements et de leurs réserves monétaires. Les décisions doivent être prises autant que possible à l'unanimité, en tout cas à une majorité qualifiée. Celle-ci est atteinte lorsque les deux tiers des pays participant à la votation représentent ensemble les trois cinquièmes du total des crédits promis par tous les pays votants. Le pays qui sollicite le crédit n'a pas droit de vote.

Les crédits ne sont donc pas accordés automatiquement mais soumis, dans chaque cas, au consentement des pays participants. Cette façon de procéder permet, le cas échéant, d'obliger l'emprunteur à prendre les mesures nécessaires pour assainir sa balance des paiements et pratiquer une politique économique saine. On cherche ainsi à remédier aux inconvénients qui sont liés à de trop grandes facilités de crédits et pourraient engager l'Etat en difficultés à renvoyer les mesures propres à son assainissement. Si, après coup, la balance des paiements d'un pays prêteur se détériore, celui-ci peut demander au fonds de lui rembourser les crédits supplémentaires qu'il a accordés. En cas de nécessité, de nouvelles consultations auront lieu entre les autres prêteurs en vue de compenser la différence par une augmentation de leurs participations.

La valeur des crédits accordés par les participants est exprimée par le fonds en une certaine quantité d'or ou en dollars du poids et du titre en vigueur le 1^{er} juillet 1944. Les crédits bénéficient ainsi d'une garantie de cours. Il est prévu que pendant la durée d'utilisation des crédits, le fonds payera un intérêt annuel de 1½ pour cent et une taxe de transfert unique de ½ pour cent. Le fonds est tenu de rembourser les crédits aux bailleurs dès qu'il a reçu les sommes de l'emprunteur mais au plus tard dans un délai de cinq ans. Le remboursement par le fonds s'effectue dans la monnaie de l'Etat qui a accordé le crédit, en or ou — après consultation avec le pays créancier — dans une autre monnaie convertible. Si, en raison de l'état de sa balance des paiements ou de ses réserves monétaires, un pays demande au fonds le remboursement anticipé de crédits, le fonds peut effectuer le remboursement au moins partiellement dans la monnaie du preneur.

Les arrangements de Paris resteront en vigueur pendant quatre ans au moins. Ils peuvent être prolongés par décision du fonds, les Etats participants ayant la possibilité de se départir des arrangements dans un délai d'attente de six mois avant leur échéance.

L'accord constitue une précieuse contribution à la stabilisation monétaire internationale. L'existence de tels arrangements est, à elle seule, de nature à enrayer l'attrait que peuvent avoir des mouvements de capitaux à but de spéculation et à décharger ainsi la balance des paiements de certains Etats.

IV. La question de la collaboration de la Suisse aux «arrangements généraux de crédits» de Paris

Par lettre du 14 décembre 1961, le directeur général du Fonds monétaire a demandé officiellement au Conseil fédéral si la Suisse est disposée à participer au nouveau système de crédits.

L'examen de ce problème a donné les résultats ci-après :

L'accord conclu à Paris entre les dix pays industrialisés et le Fonds monétaire pose les bases d'une collaboration encore plus étroite et plus efficace en matière monétaire dans le monde occidental. Les efforts qui sont faits depuis quelque temps sur le plan international sont ainsi — chose heureuse — renforcés et assis institutionnellement.

Les arrangements doivent permettre au Fonds monétaire, en cas de sérieuses difficultés, de soutenir les monnaies, surtout les deux principales d'entre elles, le dollar et la livre sterling. Etant donné que les diverses monnaies sont plus étroitement liées depuis que le régime de la convertibilité est entré en vigueur et que le sort des grandes monnaies a une importance considérable, il paraît indiqué d'étendre, à titre préventif, les moyens d'intervention afin de pouvoir intervenir en cas où il faudrait faire face à de graves difficultés concernant la monnaie et balance des paiements. S'il n'était pas possible de soutenir suffisamment une monnaie clef par l'octroi de crédits à court terme, le trafic international des paiements en souffrirait considérablement. Il faudrait s'attendre à des restrictions d'importation et à d'autres mesures de politique commerciale. Si des restrictions en matière de devises devaient se révéler nécessaires pour soutenir une monnaie clef, le fonctionnement du système monétaire et économique du monde occidental serait fortement entravé.

La Suisse a tout intérêt à contribuer dans les limites de ses possibilités à empêcher une telle évolution. Depuis longtemps, elle est fortement intéressée à la stabilité monétaire internationale, car elle entretient d'étroits rapports commerciaux et financiers avec l'étranger. Le maintien d'un régime monétaire sain et fort et le fonctionnement autant que possible sans heurts du trafic international des paiements constituent des conditions essentielles pour le développement harmonieux de notre économie. Il est aussi indiqué que nous soutenions les efforts tendant à défendre les monnaies parce que la Suisse occupe une place importante dans le trafic international des capitaux. Bien que notre contribution ne puisse être déterminante, nous devrions aider au fonctionnement d'un régime qui a également des avantages pour nous. Les diverses mesures internationales prises en faveur des monnaies affaiblies ont en outre montré que notre pays ne peut pas rester à l'écart lorsque des Etats importants éprouvent des difficultés monétaires.

Les premières prises de contact avec les organes du Fonds monétaire ont révélé que l'octroi de crédits audit fonds ne pouvait entrer en ligne

de compte pour différentes raisons, sur lesquelles nous reviendrons, et qu'un système de conventions bilatérales avec différents pays devait être prévu. Cela présenterait l'avantage de permettre d'envisager la conclusion de contrats fondés sur la réciprocité, ce qui ne serait pas possible dans le cadre d'une convention avec le Fonds monétaire, la Suisse n'en étant pas membre. Grâce aux importantes réserves monétaires de notre pays et à ses avoirs à l'étranger, le franc suisse figure parmi les monnaies les mieux assises. Pour cette raison et à cause de notre stabilité politique, de nouveaux capitaux importants affluent sans cesse en Suisse. Mais il faut reconnaître, même si ce n'est pas actuel, que des sorties massives de capitaux étrangers pourraient intervenir, ce qui modifierait profondément notre situation monétaire. En outre, l'expérience a démontré qu'aucune monnaie n'est à l'abri d'un ébranlement. Un système d'aide monétaire réciproque pourrait donc aussi être utile à notre pays.

Pour la banque nationale également, les mesures suisses de soutien pourraient être un instrument bienvenu; elles lui permettraient, en cas d'importants afflux de capitaux étrangers, de prélever sur le marché suisse les fonds excédentaires. Les opérations «Swap» s'y prêteraient particulièrement. Elles procureraient à la banque nationale des avoirs en monnaies de nos partenaires, avoirs qui, en cas de liquidation des «Swaps», pourraient être couverts en francs suisses, au même cours qu'au moment de la conclusion de l'opération, c'est-à-dire sans perte de dévaluation. Cette garantie de cours permettrait de céder assez facilement sur le marché de tels montants en devises pour des placements à court terme, le preneur devant verser des francs suisses à la banque nationale. De cette manière, d'importants montants en francs seraient retirés du circuit monétaire interne, ce qui contribuerait à contenir les tendances inflationnistes. L'économie suisse en retirerait notamment un profit lorsque des afflux massifs de capitaux en provenance de l'étranger provoqueraient une liquidité non désirable sur notre marché de l'argent et des capitaux et accroîtraient encore la poussée monétaire ascensionnelle.

En conséquence, nous sommes arrivés, avec la banque nationale, à la conclusion que la Suisse doit collaborer, sous une forme appropriée, à l'entente réalisée à Paris.

V. Eléments essentiels d'une collaboration suisse aux «arrangements généraux de crédits» de Paris

Les pourparlers avec le Fonds monétaire et les sondages faits auprès de divers États ont révélé qu'une participation suisse aux mesures tendant à soutenir les monnaies pourrait être envisagée sur les bases suivantes:

1. N'étant pas membre du Fonds monétaire, la Suisse ne pourrait adhérer directement aux «arrangements généraux de crédits» de Paris.

Ceux-ci sont établis compte tenu du fait que les parties sont membres du fonds. L'octroi d'un crédit direct de notre pays au Fonds monétaire rencontrerait en outre des difficultés techniques; le fonds ne peut notamment pas accepter de crédits dans la monnaie d'un Etat non membre. Par conséquent, il ne peut être question d'un crédit en francs suisses, ce qui serait la solution la plus naturelle. L'usage d'autres monnaies se heurterait aussi à des obstacles, sans parler du fait que la monnaie d'un Etat ne peut être employée pour une aide en vue d'améliorer la balance des paiements de cet Etat.

Dans ces conditions, il faudra qu'un accord avec le fonds au sujet de notre participation à des mesures fondées sur les arrangements de Paris se limite aux questions de principe et que nous nous réservions la plus grande liberté quant à l'exécution technique. Il est par conséquent prévu de conclure avec le Fonds monétaire un accord-cadre sous la forme d'un échange de lettres. L'accord devra constater que nous sommes prêts à collaborer et tracer les grandes lignes d'une coordination avec les mesures qui pourraient être prises au sens des arrangements de Paris. Le fondement de nos prestations serait constitué par des conventions bilatérales avec les divers Etats. Ces conventions fixeraient l'ampleur, le genre et les conditions de l'aide.

Il y aurait lieu aussi d'insérer, si possible, dans les conventions le principe de la réciprocité, pour que notre pays, le cas échéant, puisse également compter sur le soutien de l'étranger. A l'inverse des pays qui sont parties aux «arrangements généraux de crédits», nous ferions donc nos prestations non pas au Fonds monétaire, mais directement à l'Etat qui en aurait besoin.

Nous envisageons de conclure tout d'abord une telle convention avec les Etats-Unis d'Amérique. Les propositions d'autres Etats seraient examinées. Il semble que ces propositions ne joueraient pas un grand rôle, les capitaux normaux du fonds suffisant probablement à maintenir la stabilité monétaire de ces Etats. Les contractants seraient soit les gouvernements soit les banques centrales.

2. Le total de nos engagements se montera à 865 millions de francs, ce qui représente 200 millions de dollars. Ce montant est un maximum auquel notre partenaire ne pourra faire appel que lorsqu'il sera effectivement en difficultés du fait de sa balance des paiements. Les prestations d'autres Etats joueront un rôle prépondérant dans la fixation de la contribution suisse.

Nous nous rendons bien compte qu'il s'agit d'un montant important. Mais il faut considérer que notre pays est grandement intéressé à la stabilité monétaire internationale, en particulier à cause de son importance dans le domaine des mouvements internationaux de capitaux. En outre, lorsqu'une monnaie importante est en danger, des montants très élevés

doivent pouvoir être mis à disposition pour que l'aide soit efficace. La crise monétaire anglaise de 1961 en est la preuve éclatante. Ainsi que cela ressort du chapitre I, la Confédération, dans le passé également, a mis à disposition de l'étranger des sommes de l'ordre de grandeur dont il est question maintenant.

Une comparaison entre les prestations de la Suisse et celles qui seront fournies par d'autres pays dans le cadre des «arrangements généraux de crédits» montre que nous pourrions être appelés à mettre à disposition le même montant, 200 millions de dollars, que les Pays-Bas et le Canada, alors que la Belgique et la Suède ont pris de plus faibles engagements. L'importance de la contribution suisse peut être évaluée en fonction de la réserve monétaire, du chiffre de la population, ou encore du revenu national. Dans le premier cas, la prestation suisse serait plutôt inférieure à celle des autres pays, alors que si l'on prend le chiffre de la population et le revenu national ses prestations seraient particulièrement considérables.

Il faut cependant tenir aussi compte du principe de la réciprocité pour juger l'ordre de grandeur de l'engagement à prendre. Comme nous l'avons déjà exposé, en contre-partie de ses engagements, le Conseil fédéral envisage de demander à ses partenaires au moins la reconnaissance du principe de la réciprocité.

Les considérations qui précèdent justifient une contribution suisse d'un montant de 200 millions de dollars.

3. Diverses formes de prestations s'offrent à nous. Il y a tout d'abord les opérations «Swap», c'est-à-dire la vente de francs suisses contre de la monnaie du partenaire, vente conclue contre la promesse qu'après un temps déterminé, en règle générale trois mois, une opération en sens contraire sera faite. De telles transactions ont eu lieu plusieurs fois ces derniers temps. On peut aussi envisager des prêts en francs suisses ou éventuellement en or. Toutes ces formes de prêts excluraient un risque de dévaluation. Selon les circonstances, une avance en dollars pourrait se révéler adéquate, comme ce fut le cas avec la Grande-Bretagne. Les conditions de remboursement devraient être en harmonie avec celles qui sont appliquées aux mesures semblables fondées sur les «arrangements généraux de crédits». D'après ces arrangements, la durée des crédits ne devrait pas être supérieure à cinq ans.

Comme ces opérations touchent à la politique monétaire, il est prévu de laisser dans une grande mesure à la banque nationale le soin de les exécuter et de les financer.

Il est de règle pour la banque d'émission, pour que la complète liquidité de ses actifs soit assurée, de ne conclure que des affaires à court terme, c'est-à-dire de ne financer que des affaires d'une durée maximum de 3 mois. Pour que la banque nationale puisse participer aux mesures qui impliquent des engagements de plus longue durée, il est nécessaire de lui donner une

garantie de reprise qui permette de satisfaire aux exigences de cette politique de prêts à court terme. Par conséquent, la Confédération devrait se déclarer prête à rembourser à la banque nationale, sur demande, les francs suisses utilisés, pour l'aide en question, si, dès le début, la transaction n'a pas le caractère d'une affaire à court terme ou l'a ultérieurement perdu. La banque d'émission devrait alors céder ses créances à la Confédération. Des raisons d'ordre interne pourraient aussi inciter la banque à transférer à la Confédération ses créances et ses engagements découlant d'une aide.

Par cette garantie de la Confédération, les créances seraient en quelque sorte transformées en créances à court terme, ce qui permettrait à la banque de financer les opérations même si elles sont à long terme.

Cela étant, la Confédération ne devrait mettre ses capitaux à disposition que dans des cas exceptionnels, par exemple lorsque la participation suisse se ferait d'emblée sous la forme d'un crédit à moyen terme en francs suisses ou en or, lorsque des opérations «Swaps» devraient être consolidées ou que des circonstances spéciales se produiraient, comme le blocage des avoirs en temps de guerre.

4. Pour les mesures concrètes à prendre, on envisage ce qui suit: La Suisse ne sera tenue de participer à une certaine opération que si elle a conclu un accord bilatéral avec l'Etat qui a besoin d'aide. Lorsque le Fonds monétaire voudra mobiliser des capitaux en vertu des arrangements généraux de crédit, il nous consultera et nous soumettra, comme aux autres parties à l'entente, une proposition concernant le montant de notre participation. Si, par la suite, des pays parties aux arrangements de Paris convenaient de soutenir la monnaie d'un certain pays, la Suisse serait tenue d'apporter une contribution de l'ordre de grandeur de celle qui est proposée par le Fonds monétaire, en tant que cela serait conforme aux dispositions de la convention bilatérale. Si l'état de notre balance des paiements ou celui de nos réserves monétaires ne nous permettait pas de verser notre prestation ou ne le permettait que dans une faible mesure, nous serions autorisés à ne pas verser notre contribution ou à ne la verser qu'en partie.

5. Comme nous l'avons mentionné, notre aide est prévue en premier lieu pour le cas où les Etats participant directement aux «arrangements généraux de crédits» décideraient d'agir en commun.

En certains cas, vu la situation internationale de la monnaie, il pourrait paraître indiqué à la banque nationale d'intervenir, pour lutter contre les attaques qui pourraient être dirigées contre la monnaie d'un partenaire, avant que le Fonds monétaire ait pris des mesures en vertu de ses statuts et des «arrangements généraux de crédits». Une telle aide pourrait rendre de précieux services, selon les circonstances, pour le maintien de la stabilité des monnaies des pays occidentaux. Les opérations auxquelles nous avons déjà fait allusion et qui avaient pour but de soutenir le dollar et la livre

sterling pendant les années 1961 et 1962 sont l'exemple frappant de telles mesures.

Si la banque nationale accordait une prestation de cette nature, la durée de l'aide suisse pourrait être prolongée dans le cas où d'autres pays accorderaient un soutien de plus longue durée, dans le cadre des «arrangements généraux de crédits».

Comme cependant la loi sur la banque nationale n'autorise celle-ci qu'à conclure des affaires à court terme, la Confédération devrait en cette occurrence accorder une garantie de reprise. Ainsi serait respectée, du point de vue de la banque d'émission, cette clause relative aux affaires à court terme. La condition d'une telle opération serait cependant que la prestation primitive ait été accordée d'entente avec le Conseil fédéral.

En outre, il est prévu d'insérer dans l'échange de lettres avec le Fonds monétaire une disposition selon laquelle les sommes versées à long terme pourraient être déduites de l'engagement général de payer 865 millions de francs.

En outre, il va de soi que la banque nationale conservera sous sa propre responsabilité la possibilité de participer à des mesures internationales de soutien de la monnaie d'un pays, en tant que la loi qui la régit lui en offre la possibilité.

VI. Commentaire du projet d'arrêté

Préambule. — Selon la pratique des conseils législatifs, une délégation de compétence au Conseil fédéral pour conclure des conventions internationales reste dans les limites de la constitution tant qu'il est fait un usage réservé de cette possibilité et qu'il n'est ainsi pas apporté d'atteinte essentielle au principe de la participation des conseils législatifs à la conclusion de conventions internationales (art. 85, chiffre 5, de la constitution). Une telle délégation de compétence représente une règle de droit et doit par conséquent se fonder sur l'article 85, chiffre 2, de la constitution. C'est ce qui a été prévu dans le cas de l'arrêté fédéral du 20 décembre 1962 concernant la conclusion d'accords de coopération technique et scientifique avec les pays en voie de développement (FF 1963, I, 21).

Quant aux différents articles du projet, nous pouvons formuler les remarques suivantes :

Article premier. — L'article premier autorise le Conseil fédéral à conclure la convention envisagée avec le Fonds monétaire international et également des conventions bilatérales avec quelques-uns des différents Etats entrant en considération. L'autorisation demandée n'a pas de caractère général. Elle se limite aux mesures qui seront prises dans les limites des «arrangements généraux de crédits» du 15 décembre 1961 ainsi qu'aux mesures prises en vertu de l'article 3 du projet.

Article 2. — Cet article fixe à 865 millions de francs, soit à 200 millions de dollars en nombre rond, le montant maximum des engagements que le Conseil fédéral peut prendre en vertu de conventions d'aide réciproque. La durée maximum de 5 ans prévue pour notre crédit correspond à la pratique du Fonds monétaire international, qui est déterminante pour les Etats, parties aux arrangements de Paris.

Article 3. — Le 1^{er} alinéa prévoit que le Conseil fédéral peut charger la banque nationale de l'exécution des mesures d'aide prévues par le présent arrêté. Ce sera en général le cas.

Le 2^e alinéa prévoit le cas où une aide de la Suisse paraîtrait indiquée avant qu'intervienne l'entraide internationale en vertu des arrangements de Paris. Le Conseil fédéral peut autoriser la banque nationale à prendre de telles mesures dans les limites de l'article 2.

Article 4. — Nous envisageons de limiter à quatre ans nos engagements, comme cela est prévu dans les arrangements de Paris. Dans le cas où ces derniers resteraient plus longtemps en vigueur, nous devrions examiner si la validité des assurances données par la Suisse peut également être prolongée.

Nous proposons, par conséquent, à l'article 4, qu'on nous donne le pouvoir de participer aux mesures internationales d'aide pendant une durée de dix ans. Possibilité nous serait ainsi donnée de prolonger nos engagements à l'échéance des quatre premières années.

Article 5. — L'arrêté fédéral contenant des règles de droit, doit par conséquent être déclaré de portée générale et soumis au referendum.

VII. Conclusions

En terminant, nous tenons à constater que, dans le domaine monétaire, le maintien de conditions internationales saines est un facteur important du développement harmonieux des relations économiques entre Etats. Les «arrangements généraux de crédits» contribuent efficacement à la stabilisation de la situation monétaire internationale. Ils sont dans l'intérêt général du monde libre et, par conséquent, de notre pays. Il convient donc que la Suisse collabore aux efforts des dix Etats industriels et du Fonds monétaire tendant à augmenter la liquidité internationale. La base doit être constituée par une convention-cadre conclue avec le fonds ainsi que par des arrangements bilatéraux avec quelques-uns des Etats intéressés.

Nous avons donc l'honneur de vous proposer d'approuver le projet d'arrêté ci-annexé et de nous autoriser ainsi à prendre les dispositions exigées par l'exécution des mesures d'aide qui pourraient être nécessaires dans ce domaine.

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

Berne, le 1^{er} mars 1963.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Spühler

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

14608

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

concernant

la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 85, chiffre 2, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 1^{er} mars 1963,

arrête:

Article premier

En vue d'empêcher ou de supprimer les perturbations sérieuses qui pourraient intervenir dans la stabilité des monnaies, le Conseil fédéral est autorisé à participer aux mesures internationales qui seraient prises en vertu des «arrangements généraux de crédits» de Paris du 15 décembre 1961 et à conclure dans ces limites des accords internationaux.

Art. 2

A cette fin, le Conseil fédéral peut mettre à la disposition d'autres Etats ou de leurs banques d'émission des francs suisses dans les limites de 865 millions de francs au total contre remise de monnaies des pays en question ou leur accorder des prêts d'une durée de cinq ans au maximum.

Art. 3

¹ Le Conseil fédéral peut demander à la banque nationale de participer à l'exécution du présent arrêté.

² S'il paraît indiqué d'accorder une aide avant que ne soient prises les mesures prévues dans les «arrangements généraux de crédits» de Paris du 15 décembre 1961, le Conseil fédéral peut charger la banque nationale d'agir dans les limites de l'article 2.

Art. 4

La validité du présent arrêté est limitée à dix ans.

Art. 5

¹ Le Conseil fédéral est chargé de publier le présent arrêté conformément aux dispositions de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

² Le Conseil fédéral fixe l'entrée en vigueur du présent arrêté.