

Feuille Fédérale

Berne, le 30 septembre 1965 117^e année Volume II

N° 39

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 33 francs par an: 18 francs pour 6 mois, plus la taxe postale d'abonnement ou le remboursement.

9300

Message

du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral concernant la conclusion d'accords de consolidation de dettes

(Du 20 septembre 1965)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet d'arrêté fédéral concernant la conclusion d'accords de consolidation de dettes.

Comme nous l'avons exposé dans notre message du 17 juin 1963 (FF 1963, II, 105) concernant l'approbation de l'accord de consolidation de dettes conclu entre la Confédération suisse et la République Argentine, divers pays, notamment de l'Amérique du Sud, souffrent de difficultés de balance des paiements et ne peuvent maintenir l'équilibre de ladite balance qu'avec l'aide financière de l'étranger. Les causes — tendance à un développement défavorable et problèmes structurels —, qui sont à l'origine des difficultés de balance des paiements de nombreux Etats de l'Amérique du Sud ont été analysées en détail dans notre message du 17 juin 1963. C'est le 19 septembre 1963 que vous avez adopté l'arrêté fédéral approuvant l'accord conclu le 26 avril 1963 avec l'Argentine. Une situation analogue s'est présentée dans le cas de l'accord de consolidation de dettes conclu le 9 octobre 1964 entre la Confédération suisse et les Etats-Unis du Brésil, accord que vous avez approuvé par arrêté du 17 juin 1965. En outre, de nouvelles négociations en vue d'une consolidation de dettes ont dû être menées avec l'Argentine.

Les accords de ce genre reposent les uns et les autres sur une conception identique, à savoir que, pour les échéances englobées dans la consolidation, un certain pourcentage, variant de cas en cas selon l'importance des difficultés de balance des paiements, est de nouveau mis à disposition des pays débiteurs sous forme d'un crédit ouvert par la Confédération. Même si les accords pareillement conclus sont bilatéraux, ils font partie intégrante d'une aide financière plus large.



dont les conditions ont été fixées par une entente multilatérale entre les pays créanciers européens représentés soit au « Club de la Haye », soit au « Club de Paris », les Etats-Unis et le Japon. Ainsi, les Etats débiteurs purent éviter de demander des moratoires et leurs créanciers à l'étranger ne durent pas se déclarer en état de nécessité. Relevons encore que, du côté suisse, il s'agit, en règle générale, de créances consolidées pour lesquelles la Confédération assume déjà ses obligations en vertu de la loi fédérale sur la garantie contre les risques à l'exportation. Les modalités des remboursements et les taux d'intérêts sont fixés dans les accords.

Etant donnée l'instabilité politique et économique des pays en voie de développement ainsi que leur endettement, il faut prévoir qu'une assistance financière deviendra nécessaire aussi dans d'autres cas et que la Suisse ne pourra pas demeurer à l'écart. C'est ainsi que, pour ce qui est de l'Argentine, de nouvelles négociations en vue de consolider les échéances qui se présenteront en 1966 seront entamées à la fin de l'année courante au sein du « Club de Paris ». Quant au fond et à la forme, les nouveaux accords se tiendront dans les limites des « accords types » signés avec l'Argentine et le Brésil. On partirait donc d'états de faits semblables et de conditions d'amortissement analogues, mais les crédits destinés à l'œuvre de consolidation de même que les conditions touchant aux intérêts varieraient, cela va sans dire.

Ces opérations de consolidation ont toutes un caractère d'extrême urgence, car il s'agit d'empêcher que les pays débiteurs ne soient devenus insolvable. De plus, comme on est en présence de mesures de solidarité engageant une pluralité de pays, elles doivent être coordonnées chronologiquement. Il serait donc désirable que le Conseil fédéral eût pouvoir de conclure de sa propre compétence de tels accords, à l'exemple de ce qui fut déjà décidé dans d'autres cas semblables (AF du 28 septembre 1956/28 septembre 1962 [RO 1956, 1655; 1963, 1] sur les mesures de défense économique envers l'étranger; AF du 20 décembre 1962 [RO 1963, 376] concernant la conclusion d'accords de coopération technique et scientifique avec les pays en voie de développement; AF du 27 septembre 1963 [RO 1964, 73] concernant la conclusion de traités relatifs à la protection et à l'encouragement des investissements de capitaux).

Si, quant aux accords de consolidation de dettes, on part de l'idée qu'il s'agit, comme nous l'avons déjà mentionné, de traités dont le contenu est étroitement défini à l'avance et se répète en principe identiquement d'un traité à l'autre (cf. FF 1963, I, 1219), un transfert de compétence de l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral devrait alors également être possible pour lesdits accords. Le Conseil fédéral examinerait en détail dans chaque cas particulier si l'accord en cause concerne bien une consolidation de dettes et non pas des crédits qui doivent être ouverts à un autre titre, comme par exemple pour faire simplement « démarrer » l'économie d'un pays étranger. Il va sans dire que des accords de ce dernier genre demeureront soumis à l'approbation des chambres fédérales, quoiqu'il s'agisse, d'après le contenu, également d'accords dits « standards », mais qui peuvent avoir des buts différents et concerner des affaires ne présentant pas le même degré d'urgence.

D'ailleurs, le Conseil fédéral ne devra, en tout cas, pouvoir conclure des accords de consolidation en application de la compétence à lui déléguée qu'en tant que la Confédération aura accordé la garantie contre les risques à l'exportation pour une part très prépondérante, c'est-à-dire pour au moins deux tiers du montant total des créances englobées par les accords. Pour la Confédération, il ne s'agira donc, dans chaque cas, que de l'octroi d'un crédit supplémentaire se réduisant à la différence entre le total des créances à consolider et le montant couvert par la garantie contre les risques à l'exportation. Le lien qui a été établi avec la garantie contre les risques à l'exportation limite donc la portée de telles opérations de consolidation. C'est avant tout avec des pays en voie de développement que des accords de consolidation seront conclus. Empêcher des moratoires de paiement au moyen de crédits de consolidation peut être considéré comme une des formes de l'aide au développement, car de tels moratoires auraient des conséquences fâcheuses évidentes pour les pays débiteurs et la mise en œuvre ultérieure des plans de développement.

Nous sommes d'avis qu'il faudrait renoncer à une limitation régionale. Certes, jusqu'à maintenant, des accords de consolidation ont été notamment conclus avec des Etats de l'Amérique du Sud. Cependant, il n'est pas exclu que d'autres pays, soit asiatiques, soit africains, ou même européens, se voient un jour dans la nécessité de s'adresser entre autres pays à la Suisse, afin d'obtenir une aide financière destinée à consolider des dettes déjà contractées. Nous ne voyons aucune raison qui justifierait alors le recours à une procédure différenciée.

Comme la réglementation envisagée doit modifier la répartition de la compétence et nécessite par conséquent des règles de droit, elle doit revêtir la forme d'une loi fédérale ou d'un arrêté fédéral de portée générale. De plus, comme nous le mentionnerons encore, elle doit être limitée dans le temps. La forme qui s'impose est donc celle d'un arrêté fédéral de portée générale. Un tel arrêté est soumis au referendum facultatif. Cette délégation de compétence doit être fondée sur l'article 85, chiffre 2, de la constitution. C'est la solution adoptée dans le cas de l'arrêté fédéral concernant la conclusion d'accords de coopération technique et scientifique avec les pays en voie de développement, arrêté que vous avez approuvé le 20 décembre 1962. La réglementation prévue se fonde en outre sur l'article 8 de la constitution, qui confère à la Confédération la compétence de conclure des traités.

Comme pour l'arrêté fédéral sur les mesures de défense économique envers l'étranger et celui concernant la conclusion de traités relatifs à la protection et à l'encouragement des investissements de capitaux, nous proposons de limiter dans le temps la délégation de compétence concernant la conclusion d'accords de consolidation de dettes et de fixer à quatre ans la validité de l'arrêté.

Conformément à l'article 10 de l'arrêté fédéral concernant les mesures de défense économique envers l'étranger, le Conseil fédéral renseignera périodiquement l'Assemblée fédérale sur les accords ainsi conclus et qui constituent des

éléments essentiels de notre politique étrangère. Il n'y a dès lors pas lieu d'introduire dans l'arrêté fédéral une disposition particulière sur les informations à fournir.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous vous proposons d'adopter le projet d'arrêté fédéral ci-annexé.

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

Berne, le 20 septembre 1965.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Tschudi

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

Arrêté fédéral concernant la conclusion d'accords relatifs à des consolidations de dettes

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 8 et 85, chiffre 2, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 20 septembre 1965,

arrête:

Article premier

¹ Le Conseil fédéral est autorisé à conclure des accords relatifs à des consolidations de créances suisses en tant que la Confédération aura accordé la garantie contre les risques à l'exportation pour au moins deux tiers du montant total des créances englobées par les accords.

² Il est en même temps autorisé à ouvrir les crédits nécessaires à l'exécution de tels accords.

Art. 2

Est réservée la compétence de l'Assemblée fédérale dans le cas des traités de l'article 89, 4^e alinéa, de la constitution.

Art. 3

¹ Le présent arrêté sera publié conformément à la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté, dont la validité est limitée à quatre ans.