

E 1001(-)/1/94
[DoDiS-8949]

Le Département politique au Conseil fédéral

DÉNONCIATION DE L'ACCORD FINANCIER ACTUELLEMENT
EN VIGUEUR AVEC LA FRANCE

P YW Pas pour la presse distribuée

Berne, 18 août 1952

L'accord financier franco-suisse actuellement en vigueur date du 16 novembre 1945¹, il a été complété depuis par une série de protocoles et procès-verbaux annexes, de sorte que cet ensemble de textes est devenu confus et qu'on a songé depuis assez longtemps à en codifier les dispositions, afin d'en faciliter l'application et d'éliminer, non seulement les articles qui furent expressément abrogés, mais aussi ceux que l'évolution de la situation a rendu inutiles.

En effet, il s'agissait en 1945 d'obtenir de nos partenaires français une libération de leur contrôle des changes, alors très strict, et qui ne manquait pas de handicaper sérieusement la protection des intérêts suisses. Ceux-ci avaient déjà passablement souffert de la guerre et de la dévalorisation de la monnaie française. Il était donc normal que, demandant à la France un assouplissement de ces contrôles et le transfert de sommes plus importantes – revenus, amortissements contractuels ou capitaux –, nous ayons basé tout le système de l'accord sur les restrictions françaises et le besoin que nous avions d'obtenir qu'on y fasse exception en faveur des intérêts suisses.

Depuis bientôt sept ans, la situation financière de la France a subi des hauts et des bas, mais elle a presque continuellement marqué une tendance libérale, dont les intérêts financiers suisses n'ont pas manqué de profiter. Cette politique a contribué à améliorer le crédit de la France en Suisse, et a parfois utilement servi à défendre le franc français, dont la cotation libre sur le marché suisse est parfois considérée, même à Paris, comme un baromètre utile à consulter.

Néanmoins, on devait arriver normalement au point où les facilités consenties par les autorités françaises l'étaient non point dans l'intérêt général de nos deux pays, mais exclusivement dans celui de nos partenaires, notamment lorsqu'il s'agissait de défendre leur monnaie. Dès lors, les mesures de libération prises par les Français, et qui déployaient automatiquement leur effet dans le trafic financier franco-suisse, pouvaient se révéler contraires à l'intérêt général suisse.

A cela il faut ajouter que les Français se sont toujours montrés plus libéraux que nous en ce qui concerne les personnes morales habilitées à participer au service réglementé des paiements, et le fait aussi que certaines instances françaises accordent la qualité de résident suisse, c'est-à-dire la possibilité de bénéficier de transferts financiers de France en Suisse, sans que nous soyons consultés.

1. Sur cet accord, cf. RO, 1945, vol. 61, pp. 1060–1063.

Le «modus vivendi» ainsi réalisé ne semblait cependant pas devoir présenter d'inconvénient majeur et il aurait été possible de continuer sur cette base dans un système bilatéral. En effet, les autorités françaises, tout en accordant de nouvelles libérations, devaient se préoccuper de l'état du clearing et du remboursement de l'avance consentie par la Confédération, dont plus de 100 millions restaient encore à payer². La mise en vigueur de l'Union européenne de paiements a complètement changé l'aspect du problème et la France, tout en disposant de crédits beaucoup plus considérables dans l'Union que cela n'était le cas anciennement dans les différents systèmes bilatéraux, se voyait en même temps privée du bénéfice de sa balance commerciale très active avec la Suisse et que les invisibles n'arrivaient pas, en général, à rendre négative. Les bénéfices mensuels ainsi réalisés par la France dans son trafic avec la Suisse tombent chaque mois dans la masse de l'Union et, si la France ne peut entièrement s'en désintéresser en raison de l'équilibre général de sa balance de paiement avec les pays de l'UEP, l'importance d'un solde actif en francs suisses présente d'autant moins d'avantage pour elle qu'elle ne reçoit pas ces devises.

Non seulement l'intérêt de la France à se montrer particulièrement économe était moins grand, mais le système de l'Union des paiements permettait d'employer en partie le crédit de la Confédération pour financer les mesures de libération du franc français, ce qui était tout à fait dans le but de l'Union qui cherche à établir un état de chose favorable à la libre convertibilité des monnaies nationales. Il devenait cependant, et pour cette même raison, nécessaire de prendre du côté suisse des mesures de défense et la première fut l'arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} décembre 1950³ concernant le transfert de capitaux dans le service réglementé des paiements avec l'étranger, texte qui a permis d'empêcher que les facilités consenties par nos partenaires dans l'UEP qui possèdent un contrôle des changes, ne s'étendent au transfert des capitaux vers la Suisse, sans que nous puissions nous y opposer.

Mais cela ne suffisait pas, et dans le domaine des paiements courants, nous avons dû constater que le système franco-suisse – application automatique au trafic financier des libérations consenties par le seul Office français des Changes – rendait possible des transferts d'intérêts ou d'amortissements contractuels qu'à la longue il ne nous était plus possible d'accepter.

C'est ainsi notamment que les Français, à la recherche de francs suisses libres, ont pris diverses mesures (Avis N^{os} 419 et 474 de l'Office français des Changes entre autres) pour que les prêts et investissements suisses s'effectuent en France en devises libres, c'est-à-dire en francs suisses dont les autorités françaises disposent et avec lesquels elles peuvent procéder à des achats d'or ou de dollars. Afin de faciliter ces opérations, des garanties spéciales de change et de retransfert en tout temps ont été accordées par les autorités françaises aux personnes qui faisaient de tels investissements. Mais si nos partenaires acceptaient de rembourser le principal en francs suisses libres, ils

2. *Sur la question des emprunts consentis par la Confédération à la France, cf. PVCF N° 798 du 24 avril 1951, E 1004.1(-)/1528 (DoDiS-7937).*

3. *Cf. RO, 1950, vol. II, pp. 1293–1295.*

entendaient que les revenus et, dans certains cas, aussi les amortissements contractuels qui sont considérés par l'UEP comme des paiements courants soient transférés par le service réglementé des paiements. Lorsque la France se trouve débitrice et la Suisse créditrice de l'Union, comme c'est le cas présentement, ce «service» se fait donc aux dépens du crédit que la Confédération consent à l'Union.

La même situation existe dans le cas d'investissements effectués au moyen de montants crédités par les autorités françaises en comptes étrangers suisses, c'est-à-dire transférables, mais comptabilisés sur instructions des autorités suisses en sous-comptes provisoires, c'est-à-dire non-transférables. Il s'agit là de critères différents pour l'admission dans le service réglementé des paiements, les règles appliquées par les autorités suisses étant plus strictes que celles prises en considération par les autorités françaises. Nous ne considérons pas ces avoirs comme des biens purement suisses, mais comme les Français sont prêts à en accepter le transfert, ils admettent qu'ils soient investis en France et transfèrent par le service réglementé les intérêts et les amortissements contractuels qui en proviennent. Or, le fait que ces sous-comptes provisoires ne sont pas acceptés au transfert par les autorités suisses diminue légèrement leur valeur, ce qui se traduit par une différence de cours de change de 1 à 10% selon les époques.

Nous nous trouvons ainsi devant deux catégories d'investissements suisses en France qui, au moment de leur création, n'alimentent aucunement le trafic réglementé des paiements, mais dont les intérêts et les amortissements viennent à la charge du trafic réglementé franco-suisse. Selon les autorisations générales françaises réglementant ces opérations, la date critère du 1^{er} septembre 1945 fixée par l'accord n'est plus observée, ce qui crée une masse flottante d'avoirs suisses au détriment des anciens avoirs antérieurs au 1^{er} septembre 1945, que nous avons à l'origine l'intention de protéger.

Depuis près d'un an, nos délégués ont cherché à obtenir des autorités françaises la collaboration qui leur permettrait, d'une part de freiner ce que l'on pouvait considérer comme un abus et qui allait en tout cas à l'encontre des intérêts suisses, d'autre part de réaliser un meilleur équilibre des paiements financiers entre nos deux pays, en prévoyant que certains investissements suisses en France, notamment ceux à longue échéance ou à titre définitif, se fassent par le service réglementé des paiements afin d'alimenter le trafic franco-suisse. Il était normal que les autorités françaises n'y voient aucun avantage lorsque leur pays est créancier de l'Union; elles devraient par contre y trouver un certain intérêt maintenant que de telles transactions peuvent contribuer à la fois à diminuer la créance suisse et en même temps à diminuer la dette française. Il ne faut toutefois pas se cacher que cet avantage est relatif, puisqu'il peut paraître plus intéressant de toucher des francs suisses librement convertibles en or ou en dollars, plutôt que des unités de compte transformées partie en or et partie en amortissement du crédit accordé par l'Union au pays débiteur.

Ce sont donc essentiellement ces trois questions des investissements suisses en France, réalisés en francs suisses libres et en sous-comptes provisoires, ainsi que la possibilité d'augmenter les transferts de capital effectués de Suisse en

France par le compte de l'accord, pour lesquelles il est nécessaire de trouver une meilleure solution.

Un quatrième point doit être considéré à part: le lancement sur le marché suisse d'emprunts français privés ou publics. Depuis un certain temps déjà, on envisage la possibilité que la société française «Compagnie de produits chimiques et électrométallurgiques Péchiney» emprunte dans notre pays 25 millions de francs suisses au moyen d'une émission d'obligations. La réussite de cette opération annoncerait éventuellement le lancement sur notre marché d'un emprunt public français qui pourrait peut-être s'élever à 200 millions de francs suisses⁴. Les autorités françaises escomptent que les ressources produites par ces deux opérations seraient mises à leur disposition en francs suisses libres. Dans ce cas, elles accepteraient d'effectuer le remboursement en devises libres, mais voudraient assurer le service des intérêts par l'accord. La position que nous occupons maintenant dans l'Union des paiements, et la charge que constituent déjà les transferts financiers de France en Suisse, qui ont normalement tendance à augmenter étant donné le régime très libéral dont ils bénéficient et l'amélioration de la situation économique française, ne nous permettent plus d'accepter sans autre ces conditions françaises.

D'une façon générale, il nous a paru que nous pouvions accepter le transfert par le service réglementé des intérêts et des amortissements contractuels provenant d'investissements effectués par le service réglementé des paiements. Les remboursements de capitaux devraient être facilités autant que possible, tout en restant peut-être soumis à un certain contrôle, afin d'empêcher que des transferts de capitaux ne se fassent brusquement et à un moment inopportun. Par ailleurs, les opérations réalisées en devises libres devraient se dérouler entièrement en dehors de l'accord et ne pas venir obérer le trafic réglementé. Des exceptions pourraient être consenties. Une solution devrait même être trouvée pour les opérations faites en sous-comptes provisoires, de sorte que tout se déroule en comptes provisoires. Il faudra enfin recevoir l'assurance qu'aucun obstacle ne s'opposera au remboursement des capitaux transférés en France par la même voie, ce que la législation française ne prévoit pas actuellement.

Après avoir longtemps étudié la situation créée par les mesures que les autorités françaises prenaient à titre autonome et les améliorations désirables ainsi que la possibilité de les réaliser d'entente avec les Français en modifiant l'accord de 1945, nous avons dû constater que les divergences étaient trop considérables pour qu'une solution puisse être trouvée sur la base des arrangements en vigueur. C'est pourquoi nous vous proposons aujourd'hui de les dénoncer, en chargeant notre Légation à Paris de remettre au Gouvernement français la communication ci-jointe⁵.

Ce document prévoit que nous sommes prêts à engager des pourparlers pour mettre au point un projet d'accord, il est en effet peu vraisemblable que

4. Sur ces différents emprunts, cf. N° 22 dans le présent volume, ainsi que la copie de la lettre de la direction générale du Crédit suisse au Directoire de la Banque nationale suisse du 18 août 1952, E 6100(B)1972/96/19 (DoDiS-8961).

5. Non reproduite.

les deux ou trois semaines que durent en général les négociations pour le renouvellement annuel de l'accord permettent d'arriver, pour le trafic financier, à un texte définitif et entièrement nouveau, ainsi que nous le désirons.

C'est pourquoi, d'entente avec le Département fédéral de l'Economie publique et celui des Finances et des Douanes, nous vous *proposons*⁶:

1. Le Département politique est chargé de dénoncer, avant le 30 août 1952, l'accord financier franco-suisse du 16 novembre 1945, ainsi que les protocoles, procès-verbaux et autres arrangements-annexes, de sorte que cette dénonciation déploie ses effets dès le 1^{er} décembre 1952, c'est-à-dire après le délai de trois mois prévu par l'article 10 de l'accord;

2. Cette dénonciation intervient en raison des charges excessives que l'application de l'accord financier franco-suisse de 1945 impose à la Confédération, eu égard à sa position dans l'UEP;

3. Lorsque la réponse des autorités françaises sera connue, le Département politique présentera une nouvelle proposition⁷ au Conseil fédéral pour désigner les délégués qui prendront langue avec les autorités françaises afin d'établir le projet d'un nouvel accord.

4. Ce nouvel accord aura pour but d'éviter que le trafic réglementé des paiements ne soit par trop obéré à la suite d'opérations exécutées en dehors de ce trafic. Il ménagera d'autre part la possibilité d'effectuer des investissements et d'autres transferts de capitaux de Suisse en France par le service réglementé des paiements et de les rembourser de la même manière.

6. Ces propositions sont acceptées par le Conseil fédéral lors de sa séance du 26 août 1952, cf. PVCF N° 1459 du 26 août 1952, E 1004.1(-)/1544.

7. Cf. la proposition du Département politique au Conseil fédéral du 12 novembre 1952. Non reproduite. Cette proposition est acceptée par le Conseil fédéral lors de sa séance du 14 novembre 1952, cf. PVCF N° 1903 du 26 novembre 1952, E 1004.1(-)/1547.