

FEUILLE FÉDÉRALE

104^e année

Berne, le 29 mai 1952

Volume II

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 30 francs par an;
16 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

6254

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le renouvellement de la participation de la Suisse à l'Union européenne de paiements

(Du 20 mai 1952)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un message en vue du renouvellement de la participation de la Suisse à l'Union européenne de paiements.

I

L'ADHÉSION DE LA SUISSE A L'UNION EUROPÉENNE DE PAIEMENTS ET SES CONSÉQUENCES

Les 25 et 26 octobre 1950, le Conseil national, par 135 voix contre 5, et le Conseil des Etats, à l'unanimité, ont approuvé l'accord sur l'établissement d'une Union européenne de paiements, signé à Paris le 19 septembre 1950, et autorisé le Conseil fédéral à le ratifier. La Suisse a pu ainsi adhérer à l'Union de paiements aux côtés des 17 autres pays déjà parties à cet accord. En novembre 1950, à l'ouverture de la 3^e période comptable de l'union récemment créée, notre pays a pu, pour la première fois, s'associer de plein droit à l'activité de cette importante institution européenne de compensations multilatérales. En sa qualité de membre de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), il avait, à vrai dire, déjà eu la possibilité de participer occasionnellement, dans le cadre de l'accord multilatéral de paiements et de compensations de 1948, à différentes compensations multilatérales des soldes des balances de paiements avec des pays européens. Il s'agissait chaque fois de décisions prises *in casu*.

1. L'évolution dans le secteur des marchandises, du tourisme et des autres prestations de services

Il est intéressant de rechercher quels ont été les effets de notre adhésion à l'Union européenne de paiements, adhésion dont la conséquence initiale a été de convertir notre trafic des marchandises et des paiements, qui reposait jusqu'alors sur les méthodes de règlement bilatéral des balances de paiements, en un système de compensations multilatérales avec les pays de l'union. Cette question est d'importance du fait que nos échanges avec l'étranger sont pratiqués dans la proportion de 60 pour cent avec des pays membres de l'union et leurs zones monétaires associées et que le volume global des versements et des paiements opérés avec les mêmes pays dans le service réglementé des paiements, c'est-à-dire régis par des accords de paiement, a atteint en 1951 8615 millions de francs.

Il est évident, dès lors, que l'Union de paiements a fortement contribué à l'évolution favorable de notre commerce extérieur, évolution qui a eu d'heureuses répercussions dans tous les secteurs de l'économie nationale. Les résultats obtenus grâce à l'union dans les différents secteurs de notre économie méritent d'être examinés de plus près, et nous nous y appliquerons dans les chapitres qui suivent.

a. Par le fait de l'adhésion de la Suisse à l'Union de paiements, le régime de compensations multilatérales institué par l'union est venu modifier le système qui reposait sur la capacité d'importation et de crédit de notre pays et impliquait le règlement bilatéral des balances de paiements. D'une façon générale, il sied de relever que cette orientation nouvelle de notre politique en matière de commerce extérieur a donné de bons résultats, en dépit des faiblesses inévitables dont souffre tout système nouveau. Ce fait est d'autant plus remarquable que les résultats obtenus jusqu'ici dans le cadre d'un bilatéralisme solidement établi et considéré comme un moyen de défense efficace ne laissaient pas de prêter à d'incessantes comparaisons. A noter cependant que, pour certains pays, les avantages procurés par l'union ont dû être compensés par des concessions consenties dans d'autres domaines. Pour déterminer dans quelle mesure l'union a pu contribuer à ces progrès, il conviendrait de confronter les résultats généraux de la politique commerciale bilatérale d'avant l'union avec ceux du régime de compensations multilatérales instauré par l'union. Il est certain, du reste, que cette évolution favorable résulte, en premier lieu, du fait que les Etats avec lesquels nous entretenons des relations commerciales ont pu transférer unilatéralement les excédents obtenus du paiement des marchandises et des services fournis à d'autres pays de l'union et qu'ils ont pu affecter ces excédents au paiement de biens et de services en Suisse. Le Danemark, par exemple, peut affecter à des achats en Suisse les ressources que lui procurent ses exportations de pro-

duits agricoles en Angleterre. Les excédents substantiels que la Suède retire de l'exportation des produits de son économie forestière et de son industrie minière peuvent également être utilisés en Suisse, bien que notre pays n'achète pas ou que peu de bois et de minerais suédois. Sous le régime bilatéral, l'échange des marchandises et des services devait être adapté — souvent d'une manière improvisée et inopportune — aux exigences de la balance des paiements. Une telle adaptation ne s'imposant plus, le volume des échanges peut être maintenu à un niveau élevé, au gré de la situation réelle du marché; l'équilibre bilatéral de la balance des paiements, au contraire, tend à limiter singulièrement ce volume. Point n'est besoin de rappeler que nos débouchés ne sont pas nécessairement les marchés où nous nous approvisionnons, ni que nos principaux clients ne sont pas toujours nos plus importants fournisseurs, disposant d'amples capitaux en Suisse.

Bien avant la création de l'Union européenne de paiements, la crise économique des années « trente » avait porté à l'appareil de crédit international un coup dont, par suite de la guerre, il ne s'était pas encore remis lors de la création de l'union. La Suisse avait été ainsi contrainte d'accorder, dans le cadre d'accords bilatéraux de paiement, des crédits à des Etats souffrant d'une pénurie aiguë de moyens de paiement métalliques, afin de renforcer leur pouvoir d'achat sur le marché suisse. Depuis lors, les régimes monétaires de la plupart des pays européens n'ont pas recouvré une vigueur suffisante pour permettre à ces pays de transférer intégralement, sans aide extérieure, les sommes dues pour leurs importations, visibles ou invisibles. L'Union européenne de paiements, instituée précisément pour surmonter ces difficultés sur le plan international, s'est révélée un instrument particulièrement efficace. Elle a, en effet, permis, dans les limites du « quota » assigné à chaque pays membre, de régler les soldes nés de la compensation multilatérale des excédents et déficits bilatéraux. Pour assurer l'application de ce système, il a fallu, il est vrai, que les pays créditeurs ouvrent à l'Union de paiements, en faveur des pays à monnaie dépréciée, des crédits représentant une partie de leur « quota ». La Suisse a ouvert, de la sorte, à l'union une marge de crédit de 650 millions de francs suisses, mais les crédits qu'elle avait accordés antérieurement, sur la base d'accords de paiement bilatéraux, à différents pays devenus membres de l'union (600 millions de francs environ) sont devenus caducs. Ces crédits, il est vrai, étaient liés à certaines concessions réciproques, auxquelles il a fallu renoncer. En revanche, le franc suisse a cessé d'être l'élément de discrimination qu'il était du fait de son caractère de monnaie forte et les graves difficultés qui faisaient obstacle à nos exportations, au tourisme et au transfert des paiements pour les prestations de services ont été écartées. Notons en outre que notre créance à l'égard de l'Union de paiements est munie de la garantie de change. Une telle garantie n'avait, par exemple, pu être obtenue, en dépit d'efforts insistants, pour le crédit de 15 millions de livres sterling (représentant alors 260 millions de

francs suisses) accordé à la banque d'Angleterre en vertu de l'accord de paiement de 1946.

L'adoption du principe général de la non-discrimination, qui a succédé au régime bilatéral des contingents d'importation et d'exportation, et la libération de 60 pour cent, ensuite de 75 pour cent, des importations ont donné des résultats assez satisfaisants. Certes, divers pays, en dépit des facilités de crédit offertes par l'union, ont eu des difficultés de paiements. Il est extrêmement regrettable qu'ils aient été contraints, de ce fait, de suspendre temporairement les mesures de libération. Des faits de ce genre auraient, du reste, été enregistrés aussi sous le régime du bilatéralisme.

Bien que nous ne voulions pas parler, ici déjà, des effets de la libération des échanges sur notre commerce extérieur, il sied de relever ce qui suit au sujet de l'importation des produits agricoles d'origine étrangère. Lors des débats concernant l'adhésion de la Suisse à l'union, on avait exprimé la crainte de voir la libération de 60 pour cent des produits alimentaires et agricoles causer un préjudice à l'agriculture suisse. Nous déclarâmes formellement qu'en ce qui concerne l'importation des produits agricoles, la libération pour notre pays ne dépasserait pas ce pourcentage. Cette déclaration n'avait pas peu contribué à calmer ces appréhensions. Conformément aux assurances données, il a été possible de tenir compte des intérêts légitimes de notre agriculture dans le secteur des marchandises non libérées, qui englobe 40 pour cent des produits agricoles.

En approuvant l'accord sur l'établissement d'une Union européenne de paiements, les chambres fédérales caressaient l'espoir que l'adhésion de la Suisse constituerait un pas important vers la suppression des entraves au commerce international. Les allègements apportés au règlement des paiements et les mesures de libération prescrites par le code de la libération annexé à l'accord devaient permettre d'atteindre cet objectif. Pouvait-on attendre un tel résultat? L'adhésion de la Suisse à l'Union de paiements a-t-elle eu les effets escomptés? Pour répondre à cette question, il importe d'examiner, dans quelques détails, l'évolution du trafic des marchandises, du tourisme et des exportations invisibles.

b. La libération des marchandises

aa. Effets généraux

La convention de coopération économique européenne, du 16 avril 1948, indique déjà la libération des échanges comme un des objectifs principaux de l'organisation. L'accord sur l'établissement d'une Union européenne de paiements a assigné le même but à l'union en instituant un régime de paiements qui vise à libérer les échanges commerciaux entre les Etats membres des restrictions de toute nature qui les entravent. La libération des échanges, à laquelle tendent les efforts conjugués de l'Organisation européenne de coopération économique et de l'Union européenne de paie-

ments, constitue, de ce fait, une des pierres angulaires de la politique de coopération économique européenne.

La libération des échanges s'est opérée en plusieurs étapes.

Le 2 novembre 1949 déjà, le conseil de l'Organisation européenne de coopération économique décidait une *première étape de libération*. Les pays membres de l'Organisation européenne de coopération économique convenaient d'abolir, dès le 15 décembre de la même année, les restrictions quantitatives sur 50 pour cent au moins de leurs importations en provenance des autres pays membres et de leurs territoires d'outre-mer. Les importations relevant de monopoles ou tombant sous la notion de monopole étaient exclues des calculs de libération, fondés sur la valeur des importations de l'année 1948. La décision du 2 novembre laissait toutefois aux pays membres la latitude de ne pas appliquer ou de n'appliquer que partiellement leurs listes de libération à certains autres pays membres. Il en résulta des *discriminations* de toute sorte qui eurent des répercussions fâcheuses pour la Suisse; seules des négociations bilatérales permirent d'en atténuer les effets les plus insupportables.

La *deuxième étape de libération*, liée au code des décisions du conseil sur la libération des échanges du 18 août 1950 (appelé « code de la libération »), fut accomplie le 4 octobre 1950. En fait, il avait été convenu de porter, quinze jours après la signature de l'accord sur l'établissement d'une Union européenne de paiements en date du 19 septembre 1950, le pourcentage de libération à 60 pour cent de la valeur totale des importations privées de 1948, en provenance des pays membres; ce pourcentage devait être calculé séparément pour chacun des trois groupes suivants: produits agricoles, matières premières et produits manufacturés. Le fait qu'il était convenu de ne pas opérer de *discrimination* représentait un progrès sensible qui eut indéniablement d'heureux effets sur les échanges entre les pays membres. Comme nous l'avons exposé dans notre message du 22 septembre 1950 concernant l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne de paiements, il fut nécessaire de fixer, dans le code de la libération, certaines exceptions tant au principe de la non-discrimination qu'à l'obligation d'appliquer le pourcentage de libération. Après plusieurs renvois, il fut décidé de procéder à la *consolidation*, au 30 avril 1951, de la liste des produits libérés dans chacune des trois catégories, représentant 60 pour cent des échanges; après cette date, les pays membres n'étaient plus autorisés à retirer aucun produit de leurs listes d'importations.

La *troisième étape de libération*, de 60 à 75 pour cent, rencontra de grosses difficultés. Certains pays déclarèrent d'emblée n'être pas à même de l'accomplir. Il s'agissait surtout de pays à économie agricole.

A la suite d'une initiative française, il apparut en outre que des efforts plus énergiques devaient être faits pour que les mesures de libération soient appliquées par *tous* les pays aux mêmes produits. Ces efforts abou-

tirent finalement à l'élaboration d'une *liste de libération commune*, qui fut adoptée par le conseil de l'Organisation européenne de coopération économique le 31 juillet 1951. Elle entra en vigueur le 15 août, de sorte que les mesures de libération de 75 pour cent ne devinrent effectives qu'avec la mise en application de la « liste commune ». La « liste commune » définitive comprend presque exclusivement des produits manufacturés et des matières premières industrielles. Les produits textiles en constituent l'élément le plus important ; l'agriculture n'y est représentée que par quelques positions.

Etant donné les difficultés rencontrées par la libération, on renonça, à la demande de la Suisse, à consolider la marge de libération supplémentaire de 15 pour cent de la troisième étape, de même qu'à l'appliquer séparément à chacune des trois catégories : matières premières, produits agricoles et produits manufacturés. La troisième étape est donc globale et n'est pas consolidée, en ce sens que chaque pays a la faculté de répartir librement ce 15 pour cent sur l'une ou l'autre des trois catégories.

L'application des décisions de libération n'a pas manqué de susciter de sérieuses divergences entre les différents pays membres. Ces difficultés s'étaient déjà manifestées lors de la première étape de 50 pour cent. Elles devinrent plus sérieuses encore lorsqu'il fut décidé de porter à 60 pour cent, puis à 75 pour cent, le pourcentage de libération. Elles ne diminuèrent pas lors de l'établissement de la liste commune. Ces divergences découlaient de l'application des clauses dérogatoires contenues à l'article 3 du code de la libération. Ces clauses autorisent certaines exceptions. C'est en vertu de ces dispositions que l'Autriche et la Grèce, qui se trouvaient dans une situation économique et financière précaire, furent, dès le début, exemptées de toute obligation de libération. L'Autriche a néanmoins établi une liste de libération, dans le cadre des décisions de l'Organisation européenne de coopération économique. Des licences d'importation sont automatiquement délivrées aux pays membres pour les produits figurant sur cette liste. L'octroi des devises correspondantes est cependant réservé dans tous les cas. La Grèce qui avait prévu, il y a quelque temps, une libération de 35 pour cent, est revenue sur sa décision. Le Danemark et l'Islande, eux aussi, sont dispensés, jusqu'à nouvel ordre, d'appliquer les mesures de libération. Le Danemark a cependant libéré en moyenne 65 pour cent de ses importations dont : produits agricoles 60 pour cent, matières premières 86 pour cent et produits manufacturés 50 pour cent ; il envisage en outre de porter le pourcentage de sa libération à 73 pour cent. Unilatéralement, l'Islande a libéré 41 pour cent de ses importations ; la Norvège a libéré, également d'une façon unilatérale, 44,7 pour cent et libérera peut-être prochainement 75 pour cent. Ce pays a toutefois relevé considérablement, avec effet au 1^{er} janvier 1952, les droits de douane sur un grand nombre de positions importantes.

A l'origine, douze des dix-huit pays membres de l'Organisation européenne de coopération économique avaient accompli la deuxième étape de

libération de 60 pour cent consolidée, à savoir la Belgique, le Luxembourg, l'Irlande, l'Italie avec Trieste, le Portugal, la Suède, la Suisse, les Pays-Bas, l'Allemagne occidentale, la France et la Grande-Bretagne. Ils réunissaient 86 pour cent du total des « quotas » attribués par l'Union européenne de paiements. On sait que l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne se sont trouvées, par la suite, aux prises avec des difficultés de balance des paiements, en partie passagères. Une semaine à peine après l'entrée en vigueur de la libération, le 4 octobre 1950, l'Allemagne était amenée à restreindre, par des mesures unilatérales, l'application de la libération; elle fut même contrainte, lors de la première crise des paiements à laquelle elle dut faire face en 1950, de revenir sur les mesures générales de libération. Les efforts répétés entrepris du côté allemand en vue de les rétablir échouèrent pourtant, en raison de la deuxième crise des paiements, survenue dans ce pays en février 1951. La position de l'Allemagne au sein de l'union s'étant améliorée, ce pays fut néanmoins à même de rétablir, le 1^{er} janvier 1952, dans le cadre d'une liste nouvelle, la libération de 54 pour cent en moyenne de ses importations (produits agricoles 51,3%, matières premières 60%, produits manufacturés 51,6%). Ce pourcentage a pu être porté, le 1^{er} avril 1952, à 75 pour cent. Le 8 novembre 1951, la Grande-Bretagne, à son tour, introduisait de sévères restrictions d'importations. Ces mesures furent encore renforcées par la suite. A ce jour, le pourcentage de libération de la Grande-Bretagne n'est plus que de 46 pour cent en moyenne et il n'excède pas 23 pour cent dans la catégorie des produits manufacturés. Les 4 et 19 février 1952, la France, enfin, abrogeait successivement l'ensemble de ses mesures de libération et rétablissait le contingentement de toutes ses importations. Dans le même ordre d'idées, relevons encore que les Pays-Bas, qui avaient ramené leur pourcentage de libération de 75 à 60 pour cent, le 1^{er} décembre 1951, l'ont reporté à 75 pour cent en mars 1952 déjà.

Il s'ensuit qu'à l'heure actuelle la libération de 60 pour cent consolidée n'est appliquée que par onze pays membres de l'Organisation européenne de coopération économique (réunissant 54 pour cent des « quotas » attribués aux pays de l'Union européenne de paiements), à savoir la Belgique, le Luxembourg, l'Irlande, l'Italie avec Trieste, le Portugal, la Suède, la Suisse, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Norvège. La Turquie a, elle aussi, libéré 60 pour cent de ses importations; invoquant l'article 3 du code de la libération, elle a toutefois déclaré ne pas être en mesure de porter ce pourcentage à 75 pour cent et a même manifesté l'intention de le réduire.

Dix pays membres de l'Organisation européenne de coopération économique (réunissant 65% de l'ensemble des « quotas » des pays membres) ont, dès le début, accompli la troisième étape de libération, à savoir la Belgique, le Luxembourg, la France, l'Irlande, l'Italie avec Trieste, le Portugal, la Suède, la Suisse et la Grande-Bretagne. Hormis quelques produits agricoles ne présentant pas d'intérêt pour la Suisse, la Belgique

et le *Luxembourg* ont libéré intégralement leurs importations. L'*Italie* et *Trieste* ont, de leur propre initiative, également étendu la libération à près de 100 pour cent. Il en est de même du *Portugal*. La *Suisse* a, on le sait, libéré un peu plus de 85 pour cent de ses importations. Elle n'est donc plus au premier rang dans le domaine de la libération. Comme nous l'avons exposé plus haut, la *France* et la *Grande-Bretagne* se sont vues éliminées, dans l'intervalle, de la liste des pays ayant atteint 75 pour cent de libération. D'autres pays les ont remplacées : les *Pays-Bas*, l'*Allemagne* — avec certaines réserves il est vrai — et, dès le 1^{er} mai 1952, la *Norvège*. En résumé, on constate qu'à l'heure actuelle onze pays membres de l'Organisation européenne de coopération économique appliquent une libération d'au moins 75 pour cent ; la Belgique, le Luxembourg, l'Irlande, l'Italie avec Trieste, le Portugal, la Suède, la Suisse, les Pays-Bas, l'Allemagne et la Norvège. Cette augmentation du nombre des pays qui ont libéré au moins 75 pour cent de leurs importations ne saurait cependant compenser la défection des deux pays les plus importants, à savoir la France et la Grande-Bretagne. En effet, le groupe de ces pays ne réunit plus que 54 pour cent du total des « quotas ». Force est dès lors de constater qu'en ce qui concerne la libération de 75 pour cent aussi bien que celle de 60 pour cent consolidée, un recul a eu lieu au cours des derniers mois.

La même constatation s'impose à l'égard de l'application de la « liste commune ». On se souvient que seuls les pays ayant accompli l'étape de 75 pour cent étaient tenus de libérer les produits figurant sur la « liste commune ». Initialement, les pays liés par cet engagement étaient au nombre de dix. Ils sont onze aujourd'hui. En juillet de l'année dernière, ils avaient marqué expressément leur accord à la mise en vigueur de cette liste. En réalité, deux pays seulement, l'Italie, y compris Trieste, et la Suisse, avaient, en automne 1951, libéré intégralement les produits de la « liste commune ». Sans être aussi prononcée, la libération commune, décidée par la Belgique, le Luxembourg, l'Irlande et le Portugal, couvrait un secteur très large. La France, la Grande-Bretagne et, principalement, la Suède avaient, en revanche, demandé de notables dérogations. En rétablissant des mesures de restrictions d'importations, la France et la Grande-Bretagne ont en outre supprimé ou réduit considérablement leur liste commune, dont la portée n'était déjà que trop limitée. Ces faits n'ont pas laissé de contrarier les efforts entrepris dans le domaine de la libération.

Pour mettre un terme à cette évolution défavorable et afin de sauvegarder autant que possible les résultats acquis, le conseil de l'Organisation européenne de coopération économique a décidé, à fin mars 1952, d'apporter aux prescriptions de libération en vigueur les amendements qui s'imposent et de procéder à une refonte du système. Un comité de direction des échanges sera institué au sein de l'Organisation européenne de coopération économique. Il aura le pouvoir, très étendu, de surveiller et de contrôler l'application, par les différents pays, des mesures de libération. Il sera le pendant

du comité de direction de l'Union européenne de paiements et, vu le chevauchement des problèmes des échanges et des paiements, collaborera très étroitement avec lui.

Au cours des pourparlers concernant les réformes projetées, la délégation suisse a déclaré, maintes fois, que, du côté suisse, on n'entendait pas aborder ces questions ni, en particulier, discuter une révision de la « liste commune » aussi longtemps que tous les pays qui s'étaient antérieurement engagés à abolir les restrictions à l'importation des produits figurant sur cette liste ne les auraient pas libérés sans réserve. Lors de la séance du conseil de l'Organisation européenne de coopération économique, tenue à fin mars 1952, le chef du département politique fédéral a eu l'occasion de confirmer cette déclaration.

En résumé, on peut noter que la libération des échanges dans le cadre de l'Organisation européenne de coopération économique a eu, en général, et pour la Suisse en particulier, des effets favorables, en dépit des contretemps constatés. Considérant le mouvement des échanges commerciaux entre les pays de l'Organisation européenne de coopération économique, attribuant le chiffre de 100 à l'indice des échanges pendant le quatrième trimestre de 1948 et supposant des prix demeurés les mêmes, le secrétariat de l'Organisation européenne de coopération économique a calculé les indices correspondants pour 1949, 1950 et 1951. Il a obtenu les chiffres suivants: 124, 203 et 194 (ce dernier chiffre est provisoire). Ils reflètent l'importante augmentation des échanges intraeuropéens au cours de ces dernières années et montrent, en même temps, pour le quatrième trimestre de 1951, le ralentissement de ce mouvement d'expansion, consécutif aux suspensions successives des mesures de libération.

Les contretemps enregistrés au cours de ces derniers mois notamment ont clairement démontré qu'en matière de libération, nombre de pays, en raison de leurs difficultés financières et économiques, ne sauraient franchir certaines limites. Il serait, certes, préférable de chercher à obtenir de tous les Etats membres une libération aussi étendue que possible dans ceux des secteurs où ils auraient la perspective de pouvoir la réaliser pour une certaine durée, plutôt que de tenter d'englober à tout prix dans une liste commune le maximum de groupes de marchandises. Ce second procédé ne tient pas suffisamment compte de la situation de fait résultant des différences de structure des économies européennes. C'est à juste titre que plusieurs délégations, entre autres celle de la Suisse, ont émis l'opinion, au cours des dernières délibérations de Paris, qu'il importait avant tout de s'efforcer d'arriver à une certaine *stabilité* dans le domaine de la libération. Ce n'est que lorsqu'une telle stabilité aura été obtenue que les milieux économiques des pays membres de l'Organisation européenne de coopération économique pourront tracer leurs plans pour l'avenir en toute connaissance de cause.

bb. Effets de la libération sur le trafic des marchandises de la Suisse avec les différents pays

Les répercussions favorables de la libération sur nos échanges de marchandises avec les pays affiliés à l'Union européenne de paiements sont illustrées par les chiffres comparatifs des exportations suisses à destination de chacun de ces pays avant et après l'adhésion de la Suisse à l'union. Ces chiffres ne portent que sur les dix premiers mois des années 1950 et 1951. Pour établir une base de comparaison, il importe de tenir compte du fait que la libération a commencé à faire sentir ses effets dès la date de notre adhésion à l'union, c'est-à-dire à partir du 1^{er} novembre 1950. Le mouvement des deux derniers mois de 1950 n'étant ainsi plus en rapport avec le rythme du régime antérieur, les mois correspondants de l'année 1951 n'entrent pas non plus en considération. Le tableau qui suit, établi d'après les chiffres de la statistique suisse du commerce, permet de se faire une idée de l'évolution des exportations suisses globales du 1^{er} janvier au 31 octobre 1950 et de la période correspondante de l'année 1951 avec chacun des pays affiliés à l'union:

	Dix mois		Augmentation ou diminution en %
	1950 (en millions de francs)	1951	
Belgique/Luxembourg	241,5	244,9	1,4
Danemark	44,6	54,1	21
Allemagne occidentale	269,2	336,2	24,5
Grande-Bretagne (1)	216,1	459,3	113,9
France	328,8	360,3	9,5
Grèce	7,2	7,3	1
Italie (2)	239,6 (4)	288,8	21
Pays-Bas (3)	102,3	190,8	87
Norvège	20,4	26,6	30
Autriche	64,8	102,6	59
Portugal	42,1	38,3	— 8,9
Suède	44,8	127,0	183
Turquie	15,5	34,2	120
Total de tous les pays de l'union .	1636,9	2270,4	38,7

(1) Et les autres zones sterling, à l'exclusion de Hongkong.

(2) Y compris Trieste.

(3) Y compris l'Indonésie.

(4) A l'exclusion de 168,3 millions de francs d'exportation d'or.

Au cours des dix premiers mois de 1951, les exportations suisses à destination des pays de l'Union européenne de paiements ont, dans l'ensemble, marqué une plus-value de l'ordre de 634 millions de francs, par rapport à l'époque correspondante antérieure à l'adhésion de la Suisse à l'union. Cela représente un accroissement moyen de 38,7 pour cent. En chiffres absolus, ce sont nos exportations à destination de la Grande-Bretagne et des autres régions de la zone sterling qui ont le plus contribué à ce développement, mais ce sont nos ventes à la Suède qui marquent le pourcentage d'augmentation le plus élevé.

Cette évolution des exportations suisses à destination des différents pays au cours de la période considérée appelle les commentaires suivants:

Si nos ventes à la *Belgique* et au *Luxembourg* n'ont augmenté que dans la proportion, plutôt modeste, de 1,4 pour cent, cela provient surtout du fait qu'avant l'entrée de la Suisse dans l'Union européenne de paiements les produits suisses étaient déjà admis d'une façon très libérale à l'importation dans cette zone monétaire. La libération qui fut décrétée en Belgique et au Luxembourg en vertu des décisions de l'Organisation européenne de coopération économique et qui, pratiquement, existait déjà, ne put déployer des effets plus étendus sur nos exportations à destination de ces pays. Nos ventes au *Danemark* n'ont, à vrai dire, pas augmenté notablement (21%), bien que 70 pour cent environ des produits suisses exportés figurent dans la liste de libération danoise. Quant au trafic avec l'*Allemagne*, pour les raisons exposées plus haut, la libération n'a également pas encore pu agir de façon appréciable sur les exportations suisses opérées l'année passée. Au cours de la période de comparaison, une augmentation de 67 millions de francs, soit 24,5 pour cent, a néanmoins été enregistrée. Mais le solde passif de la balance commerciale suisse avec l'*Allemagne* s'est enflé en même temps. Le fait que les allègements à l'importation introduits par les différents pays du bloc sterling en faveur des pays à monnaie faible ont été étendus à la Suisse et l'application des mesures de libération donnèrent une forte impulsion à nos exportations à destination de la *Grande-Bretagne* et des autres territoires compris dans la *zone sterling*; cette augmentation est de l'ordre de 243,2 millions de francs ou 113,9 pour cent. Ainsi que nous l'avons mentionné ci-dessus, différents pays de la zone sterling, devenus les principaux débiteurs de l'Union européenne de paiements, ont cependant pris, à la fin de l'année 1951, des mesures radicales de restrictions à l'importation, dont la Suisse subit aussi les effets. L'accroissement relativement faible de nos exportations à destination de la *France*, qui représente seulement 31,5 millions de francs ou 9,5 pour cent, doit avant tout être imputé au fait que ce pays avait, à la fin de l'année 1949 déjà, libéré 50 pour cent de ses importations. Les effets favorables de cette libération s'étaient déjà fait sentir, en 1950, sur nos exportations. Par la suite, notre commerce d'exportation n'a retiré aucun profit nouveau de

l'extension de la libération à 75 pour cent, la France étant revenue entre-temps sur toutes les mesures de libération. De même, le chiffre de nos exportations à destination de la *Grèce* est resté stationnaire, la liste de libération grecque ayant été abrogée peu après sa mise en vigueur. Cette liste ne pouvait du reste avoir beaucoup d'influence sur l'exportation suisse, pour laquelle elle ne présentait qu'un intérêt minime. La libération intégrale des importations appliquée depuis un certain temps déjà en *Italie* a eu une influence décisive sur l'augmentation de 21 pour cent de nos exportations à destination de ce pays. Nos ventes aux *Pays-Bas* se sont accrues de 88,5 millions de francs, c'est à dire de 87 pour cent, pendant la période considérée, en dépit de la réduction, heureusement passagère, du pourcentage de libération. Ce pourcentage a, récemment, été reporté à 75 pour cent. L'Indonésie contribue pour une large part à cet accroissement considérable des exportations, engendré principalement par la libération. Les exportations suisses à destination de la *Norvège*, en revanche, n'ont progressé que de 30 pour cent, en raison, notamment, des dérogations spéciales dont bénéficie ce pays en matière d'application des mesures de libération. L'augmentation des exportations suisses à destination de l'*Autriche*, de 37,8 millions de francs (59%), résulte moins des mesures de libération prises par ce pays que de l'augmentation des importations de produits autrichiens en Suisse en 1951. Les ressources accrues que l'Autriche a retirées de ses exportations lui ont permis, en effet, d'utiliser intégralement les contingents d'exportation fixés dans l'accord bilatéral. Seules nos ventes au *Portugal* ont marqué, au cours de la même période, une légère régression (8,9%), bien que ce pays ait libéré unilatéralement la presque totalité de ses importations. Ce fléchissement est imputable au fait qu'avant son adhésion à l'Union européenne de paiements le Portugal pratiquait déjà une politique extrêmement libérale en matière d'importations. La plus-value de 82,2 millions de francs (183%) enregistrée par nos exportations à destination de la *Suède* provient en revanche, dans une large mesure, de la libération des échanges. Les exportations suisses à destination de la Suède se composent, en effet, pour 70 pour cent de leur valeur, de produits libérés par ce pays. Nos exportations en *Turquie* ont passé à 18,7 millions de francs (+ 120%). L'accroissement de la demande de produits suisses par la Turquie et les mesures de libération ont contribué à cette amélioration remarquable.

Le tableau suivant indique le rôle joué par les différentes catégories de marchandises dans l'accroissement de nos exportations à destination des pays membres de l'Union européenne de paiements pendant la période considérée :

	Dix mois		Augmentation en pour-cent
	1950 (en millions de francs)	1951	
Comestibles, boissons, tabacs (positions du tarif douanier suisse 1a/131).	85,1	112,5	32,2
Cuir et peaux, cuir, ouvrages en cuir, chaussures (pos. 172/202)	28,8	38,2	32,6
Papier et produits des arts graphiques (pos. 288/340b)	30,4	40,8	34,2
Matières textiles (pos. 341/584)	334,0	465,1	39,3
Machines et pièces de machines, véhicules (pos. 879/924d)	445,0	488,9	9,8
Instruments et appareils (pos. 937/965)	124,7	148,4	19,0
Horloges et montres, ainsi que leurs pièces détachées (pos. 925/936 i)	148,8	297,1	99,7
Produits chimiques, drogues, etc. (pos. 966/1143 b)	250,0	395,7	58,3
Autres marchandises (positions restantes)	190,1	283,7	49,2
	<u>1636,9</u>	<u>2270,4</u>	<u>38,7</u>

Cet aperçu général met particulièrement en évidence le fait important que la catégorie des produits considérés comme non essentiels par les Etats avec lesquels nous entretenons des relations commerciales (« non- » ou « less-essentiels ») occupe une place très grande dans l'augmentation remarquable des exportations suisses à destination des pays affiliés à l'Union européenne de paiements. On a même pu constater dans le trafic avec certains pays membres de l'union que ces marchandises représentaient un pourcentage encore plus élevé des exportations totales. Grâce à une certaine modification de la structure de nos exportations à destination de ces pays, on a pu remédier à la discrimination dont les produits dits « non-essentiels » étaient précédemment l'objet. Dans l'ensemble, il apparaît même que, dans le groupe des *textiles* par exemple, les exportations à destination des pays de l'Union européenne de paiements ont augmenté de 39,3 pour cent, ce qui est une moyenne même légèrement supérieure à celle de la période correspondante. Pour les *montres*, l'augmentation atteint presque 100 pour cent.

Il ressort des considérations qui précèdent que les mesures de libération des échanges ont fortement contribué au développement de nos exportations à destination des pays membres de l'Union européenne de paiements. On doit cependant se rendre compte du fait que, même si la Suisse était restée à l'écart de l'Organisation européenne de coopération économique et de l'Union européenne de paiements, ses exportations dans chacun de

ces pays, pendant l'année écoulée, auraient marqué une avance. Cette avance aurait été due, en particulier, à l'augmentation extraordinaire de nos importations et à celle des moyens de paiements qui en serait résultée dans le trafic bilatéral des paiements. Cette abondante alimentation du clearing aurait vraisemblablement permis à la Suisse, en se plaçant sur une base exclusivement bilatérale, d'obtenir de l'un ou de l'autre des Etats membres de l'Union européenne de paiements, au moins dans une certaine mesure, qu'ils tiennent mieux compte de la structure traditionnelle de nos exportations. Toutefois, il faut conclure que les efforts en vue de libérer les échanges et l'adoption d'un régime multilatéral de paiements dans le cadre de l'accord sur l'Union européenne de paiements ont exercé, depuis l'adhésion de la Suisse à l'union, une influence décisive sur l'évolution esquissee ci-dessus.

c. Mesures de libération concernant le tourisme

Dès la fin de la guerre, la question du tourisme étranger en Suisse fut liée étroitement à l'évolution du trafic des paiements. Jusqu'à ce qu'elle eût adhéré à l'Union européenne de paiements, la Suisse dut lutter, dans ses négociations avec d'autres pays, pour obtenir que le tourisme fût admis dans le trafic des paiements. Les pays dévastés par la guerre entendaient, en effet, utiliser en premier lieu leurs moyens financiers limités pour acquérir des biens nécessaires à leur reconstruction et faisaient des efforts pour n'avoir pas à allouer de devises à des fins touristiques. La dévaluation des monnaies étrangères renforça cette tendance. Les pays à monnaie dépréciée manifestèrent une réserve plus grande encore dans l'octroi de francs suisses pour des voyages de tourisme en Suisse, considérés comme non essentiels ou peu essentiels, et rangés par conséquent dans la catégorie des prestations dites « non- » ou « less-essentials ». Simultanément, les crédits qui avaient été accordés par la Suisse pour financer, entre autres, le tourisme allaient en s'épuisant. Avant l'adhésion de notre pays à l'Union européenne de paiements, la situation dans le secteur du tourisme étranger en Suisse, sans être à proprement parler sans issue, était donc hautement inquiétante.

La libération du trafic des paiements dans le cadre de l'Union européenne de paiements revêtit, dès lors, une importance décisive pour le secteur touristique, en faveur duquel les attributions de devises avaient été jusque là parcimonieuses. La participation de la Suisse à l'union affranchit le tourisme de notre pays de toute une série de mesures restrictives. Il en résulta un accroissement réjouissant du mouvement touristique en provenance des pays membres de l'union.

Les conséquences favorables suivantes méritent particulièrement d'être relevées.

Les discriminations qui existaient en matière d'attribution de devises pour des voyages à l'étranger furent abandonnées, et nous n'eûmes

plus à craindre de voir adopter d'autres dispositions analogues. Le marché scandinave fut ainsi ouvert de nouveau, et la Suède, par exemple, qui n'avait nullement tenu compte de la Suisse dans ses attributions de devises à des fins touristiques, décida d'allouer, pour des voyages en Suisse, un montant de 750 à 1000 couronnes par personne. En outre, on abolit, pour toute une série de pays, le système des « quotas » globaux consistant à fixer, par voie d'accords bilatéraux, des montants maximums pour l'ensemble du trafic touristique durant une période déterminée. De ce fait, le nombre des touristes qui pouvaient obtenir une attribution de devises ne fut plus soumis à aucune limitation. Ces allègements furent appliqués par des pays aussi importants que la Grande-Bretagne, la France et les Pays-Bas. Ce n'est également qu'à partir de ce moment que d'autres pays, l'Allemagne occidentale notamment, se trouvèrent mis en mesure de prévoir des attributions de devises pour des voyages de tourisme à l'étranger. Pour les voyages, autres que les voyages d'affaires, effectués pendant la saison d'été 1951 et au cours de la saison d'hiver 1951/52 à destination des pays membres de l'Organisation européenne de coopération économique, l'Allemagne a alloué des contingents globaux de 7 millions et 6,5 millions de dollars. Ce « quota » a été élevé à 12 millions pour l'été 1952.

Le code de la libération du 20 juillet 1951 a finalement rendu obligatoire l'attribution de devises pour des fins touristiques. Cette décision ne revêt, il est vrai, qu'une portée limitée pour le moment. Notons, en effet, que cette obligation n'a été imposée qu'aux pays ayant libéré leurs échanges jusqu'à concurrence de 75 pour cent et qu'il fut décidé en même temps de ramener à 100 dollars le montant maximum de l'attribution individuelle, fixée jusqu'alors à 150 dollars. Les paiements pour frais médicaux et de cure furent complètement libérés.

Le développement du trafic touristique enregistré depuis l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne de paiements est dû principalement aux allègements financiers consécutifs à la libération des paiements entre les pays membres de l'union, mais d'autres facteurs y ont aussi contribué dans une certaine mesure: amélioration de la situation économique et des conditions de transport, égalisation des prix entre la Suisse et les régions touristiques concurrentes, simplification des formalités pour l'obtention des passeports et le passage des frontières. Mesurée en nombre de nuitées, cette évolution se traduit par les chiffres suivants:

Pays de l'Organisation européenne de coopé- ration économique . .	Nombre de nuitées		Augmentation (+), diminution (-)	
	1950	1951	en chiffres absolus	en pour-cent de 1950
Autres pays étrangers .	5 497 193	7 100 076	+ 1 602 883	+ 29,16
Mouvement touristique total avec l'étranger .	1 481 165	1 419 152	- 62 013	- 4,19
	6 978 358	8 519 228	+ 1 540 870	+ 22,08

On enregistre une augmentation considérable du nombre des nuitées des hôtes provenant de tous les autres pays membres de l'Organisation européenne de coopération économique, à l'exception du Portugal. L'Allemagne contribue pour le plus grand pourcentage à cette augmentation, alors qu'en chiffres absolus la Grande-Bretagne est en tête. Les pays de l'Organisation européenne de coopération économique occupent, du reste, dans ce mouvement, une position prédominante; par rapport au total des nuitées des hôtes étrangers, leur part représente, pour l'année 1950, 78,77 pour cent et, pour 1951, 83,34 pour cent. Ces chiffres ne reflètent d'ailleurs qu'imparfaitement les avantages retirés par la Suisse de sa participation à l'Union européenne de paiements, étant donné que les deux derniers mois de la première période de comparaison (novembre/décembre 1950) tombent déjà sous le régime de l'union et, comme nous l'avons relevé plus haut, ont dû par conséquent être laissés de côté.

L'attribution de montants plus élevés de devises a non seulement engendré une augmentation du nombre des nuitées mais a eu encore pour conséquence un sensible accroissement des dépenses individuelles des hôtes étrangers. Les paiements effectués au titre de frais de voyages et de séjours dans le cadre de l'Union européenne de paiements (à l'exception de la Belgique et du Luxembourg) ont passé de 149 millions de francs en 1950 à 348 millions en 1951. Cette forte augmentation peut aussi s'expliquer par le fait que, en 1950, les touristes étrangers durent souvent se procurer des moyens de paiement pour frais de voyages en achetant des devises libres qui ne figurent pas aux statistiques du service des paiements. Celles-ci ne sont, de ce fait, pas complètes. D'autre part, les allègements apportés à l'octroi de devises pour des fins touristiques ont rendu possible un emploi abusif des francs touristiques touchés en Suisse. Nous parlerons au chapitre 3, lettre b, de cette question et des mesures qui furent prises pour parer à cet abus.

Si l'on tient compte de la façon dont notre tourisme avec l'étranger s'est développé jusqu'à ce jour et du succès qu'il a remporté sur la concurrence accrue des pays à monnaie faible, il n'est pas douteux qu'une reconduction de l'Union européenne de paiements avec la participation de la Suisse ne soit dans l'intérêt même de nos relations touristiques avec l'étranger.

d. Libération des autres prestations de services

aa. Considérations générales

Parallèlement à la libération des échanges portant sur l'importation des marchandises et sur le trafic touristique, l'Organisation européenne de coopération économique, dès sa création, s'était assigné également comme objectif l'allègement des restrictions relatives aux prestations qui, avec

celles qui résultent du tourisme, sont comprises dans la dénomination « invisibles » (par opposition au trafic de biens matériels tangibles). Il s'agit là des nombreux transferts internationaux se rapportant aux prestations de services. Comme nous l'exposons ci-dessous de façon plus détaillée, on comprend sous cette dénomination générale des prestations diverses, dont la contre-partie est constituée par un paiement ou par un transfert lorsque les paiements sont réglementés. On distingue en particulier les catégories suivantes :

Les transferts financiers. Ils ont leur origine dans nos relations financières internationales, qui revêtent des formes multiples. Pour la Suisse, ils consistent, en premier lieu, dans le transfert résultant du placement de capitaux suisses à l'étranger, tels que participations à des entreprises, crédits, emprunts, revenus de titres étrangers provenant avant tout de la souscription en Suisse d'emprunts étrangers. Ces « invisibles » d'ordre financier ont eu, de tout temps, une importance marquée notamment pour les pays membres de l'Union de paiements, principalement à cause de la complexité des liens économiques existant avec chacun d'entre eux et en raison aussi de certaines possibilités de placements. Des entreprises suisses, d'autre part, se sont souvent vues amenées à fonder des succursales à l'étranger ou à prendre des participations dans des entreprises étrangères. L'exportation de capitaux remplit en outre la fonction essentielle de financer à long terme les exportations de marchandises suisses et les investissements industriels. Mentionnons enfin le transfert des épargnes et du produit de l'activité des Suisses domiciliés à l'étranger ou des rapatriés. Nous nous trouvons donc dans une situation tout à fait particulière en ce qui concerne ces transactions financières invisibles. La Suisse, comme on sait, ne connaît pas de contrôle des changes. Le trafic financier avec l'étranger est par conséquent libre. Cela explique la grande place occupée par ces transactions dans l'ensemble des transferts effectués dans le cadre de l'union, par rapport au rôle modeste qu'elles jouent dans le trafic réglementé des paiements entre la Suisse et l'étranger.

Une catégorie spéciale englobe les opérations internationales d'*assurance et de réassurance*. La Suisse exerce, dans ce domaine, une activité considérable. Les *frais accessoires* des marchandises (commissions, frets et assurance des marchandises, bénéfices découlant d'opérations de transit) sont liés étroitement au trafic des marchandises et à sa réglementation. D'autres catégories comprennent les frais de régie, les droits de licences, de la protection de la propriété industrielle, le courtage et les frais bancaires, les impôts, les indemnités, les salaires et honoraires, les secours, les frais d'entretien et d'assistance, les rentes etc. On comprend également dans le *trafic touristique*, outre le tourisme proprement dit, les voyages d'affaires, ainsi que les voyages et séjours de caractère personnel nécessités par des raisons de santé ou pour études.

A ces catégories s'ajoutent les transferts que doivent effectuer les gouvernements étrangers pour faire face aux besoins de leurs représentations officielles en Suisse, ainsi que pour s'acquitter du paiement de leurs contributions aux organismes internationaux et à des conférences internationales en Suisse.

bb. Les différentes étapes de la libération

Sous le régime bilatéral, on devait s'appliquer, avec des moyens de paiement limités, à trouver un équilibre satisfaisant entre les diverses branches de l'économie suisse et à obtenir également de l'Etat étranger qu'il prenne dûment en considération les divers groupes d'« invisibles » intéressant particulièrement la Suisse. Dans de nombreux cas, ce but ne put être atteint que péniblement et par étapes, avec des résultats souvent différents selon les pays. Par conséquent, les conditions de paiement qui devaient être remplies, du côté suisse, varièrent, de même que le système de contrôle, dans chaque cas particulier.

Pour remédier à cet état de choses, l'Organisation européenne de coopération économique s'était efforcée, avant la création de l'Union européenne de paiements, d'arriver à un traitement aussi uniforme que possible des « invisibles ». On était déjà parvenu, dans ce sens, le 31 janvier 1950, à une consolidation (dite « standstill »). En vertu de cette consolidation, les pays affiliés à l'Union européenne de paiements étaient obligés de renoncer à soumettre à de nouvelles restrictions les opérations de transfert admises jusqu'alors. Le 3 mai 1950, par décision du conseil, une première liste de libération commune concernant toute une catégorie de transactions invisibles fut adoptée. Cette liste n'avait, toutefois, dans une large mesure qu'un caractère de recommandation. Après la création de l'union, les travaux se poursuivirent au sein du « Comité mixte des échanges et des paiements ». Ils aboutirent à l'incorporation des « invisibles » dans le « code de la libération » du 20 juillet 1951. On visait à instaurer un traitement uniforme pour les « invisibles », tout en faisant une distinction entre catégories à caractère obligatoire et à caractère facultatif. De nombreux pays firent, du reste, des réserves à l'égard d'un tel système.

Le mécanisme de l'Union européenne de paiements est en principe limité aux « paiements courants », c'est-à-dire aux transferts découlant du trafic courant, par opposition aux mouvements de capitaux proprement dits; ces derniers ne sont, en principe, prévus que dans certains cas particuliers. En dépit de ce fait, le traitement des transferts ayant un caractère de mouvements de capitaux posa à la Suisse de sérieux problèmes, vu ses conditions monétaires particulières. Sous le régime bilatéral, la Suisse s'était déjà efforcée, quand c'était possible, de rapatrier également certaines catégories de capitaux (pour les rapatriés entre autres, ainsi que les capitaux provenant d'héritages, dots, etc.). Le service réglementé des paiements est

cependant trop limité, en règle générale, pour d'autres transferts de capitaux. Une autre raison réside dans le caractère en quelque sorte unilatéral des intérêts en jeu. Etant donné les conditions monétaires et de change, ainsi que la libre convertibilité du franc suisse, il peut y avoir un intérêt à effectuer de tels paiements à destination de la Suisse par la voie du service réglementé des paiements, alors que les paiements de la Suisse à l'étranger s'effectuent, généralement, en dehors de ce service. Il en résulte une situation spéciale pour les amortissements contractuels, c'est-à-dire pour le remboursement de fonds placés à l'étranger sous toute sorte de formes (remboursements échelonnés et convenus d'avance). Les facilités de crédits inhérentes au système de l'Union européenne de paiements, ainsi que leur limitation provisoire à deux ans, pouvaient en effet inciter à des remboursements massifs et prématurés de capitaux dans le cadre de l'union, sans qu'il fût nécessaire d'avoir à se procurer des devises libres. Toute une série de pays membres de l'union pouvaient continuer, même après l'entrée en vigueur de cette institution, à avoir un intérêt à se procurer des francs suisses libres pour les utiliser notamment dans la zone du dollar. D'un autre côté, les amortissements étaient généralement compris dans les mesures de libération. La Suisse courait, dans ces conditions, le danger de voir son « quota » à l'Union européenne de paiements mis à contribution d'une façon excessive.

Ce risque était d'autant plus grand qu'aux termes de la loi fédérale du 8 novembre 1934, sur les banques et les caisses d'épargne, seuls les emprunts excédant 10 millions de francs, à échéance de plus d'un an, dépendent d'une autorisation des pouvoirs publics, lesquels doivent d'ailleurs surtout considérer la situation du marché des devises et du marché des capitaux. C'est la raison pour laquelle fut adopté l'arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} décembre 1950, instituant une réglementation uniforme des transferts de capitaux. Cet arrêté a donné une base juridique aux contrôles et à la collaboration suisses qui interviennent chaque fois que le service réglementé des paiements est mis à contribution pour des transferts ayant un caractère de mouvements de capitaux, également lorsqu'il s'agit d'amortissements contractuels. Pour tenir compte de cette situation, nous avons dû, lors de l'élaboration du code de la libération, exiger une limitation du transfert de ces amortissements, c'est-à-dire l'exclusion générale des transferts de remboursements anticipés ou d'arriérés accumulés. L'attitude suisse rencontra tout d'abord une certaine résistance à Paris. Toutefois, on reconnut finalement que cette mesure, prise en vue de préserver le « quota » suisse, était aussi dans l'intérêt même de l'Union européenne de paiements, attendu qu'elle contribuait à éviter un recours abusif au système sur lequel est fondée cette institution. Par la suite, le comité de direction de l'union recommanda des mesures analogues à certains pays dont les « quotas » s'étaient épuisés trop tôt.

cc. *Les conséquences de la libération sur les différentes catégories d'« invisibles »*

Les paiements admis au transfert en Suisse par les pays membres de l'Union européenne de paiements se sont indubitablement accrus. L'union a, en tout cas, favorisé leur développement et permis de résoudre plus facilement le problème posé par l'accroissement des besoins provoqués en partie par la situation économique.

Le tableau suivant donne un aperçu du développement des paiements opérés dans le cadre des *transferts financiers proprement dits* avec les principaux pays membres de l'union. Il s'agit de transferts concernant des revenus, des amortissements et des capitaux. Notons qu'il y a lieu de prendre en considération une série de facteurs particuliers comme les dates d'échéance, le remboursement d'arriérés accumulés, les transferts occasionnels uniques. Une comparaison avec l'année 1948 fait ressortir, entre autres, les effets des diverses dévaluations intervenues en automne 1949.

	1948	1949	1950	1951
	(en millions de francs)			
Montant total des transferts financiers proprement dits en provenance des pays membres de l'Union européenne de paiements	287,3	180,5	171,4	239,7
dont:				
France	42,5	35,9	42,4	83,3 ⁽¹⁾
Zone sterling	134,1	90,3	73,1	90,2
Pays-Bas	40,7	19,9	21,3	20,7
Norvège	9,5	8,9	10,2	12,4
Danemark ⁽²⁾	16,4	11,9	9,8	10,1
Suède	3,8	4,1	2,8	3,7
Italie (transferts financiers réglementés depuis le 14 mai 1949) .	—	5,0	7,8	11,9 ⁽³⁾
Belgique ⁽⁴⁾	38,5	17,5	—	3,0

(1) Y compris les transferts occasionnels uniques se montant à 21 millions de francs.

(2) Y compris les amortissements et les intérêts d'un montant annuel de 6 à 7 millions de francs, en corrélation avec un crédit « marchandise ».

(3) Cette augmentation résulte de la reprise du service de la dette extérieure italienne.

(4) Pour la Belgique, il importe de tenir compte que, du 12. 11. 1949 au 11. 11. 1951, le trafic des paiements avec ce pays était libre.

Calculé pour les pays membres de l'union, le pourcentage des paiements dans le secteur financier, par rapport à la totalité des paiements, était, en 1948, de 9,8 pour cent; en 1949/51, il variait entre 6 et 7 pour cent. A noter cependant que l'ensemble des paiements s'est fortement accru, alors que les besoins de transfert des paiements financiers, en chiffres absolus, enregistrent, en règle générale, des fluctuations moins marquées.

Dans les chiffres ci-dessus sont compris les transferts de capitaux faisant l'objet de l'autorisation prévue par l'arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} décembre 1950. Durant la période du 1^{er} décembre 1950 au 31 décembre 1951, ces transferts ont atteint, pour les pays membres de l'union, le montant de 34,3 millions de francs.

Parmi les principaux transferts figurent le remboursement de l'emprunt français 1939, 3 $\frac{3}{4}$ pour cent, de 18,9 millions de francs suisses, ainsi que des liquidations et arriérés provenant de différents pays et se chiffrant à 12,4 millions de francs.

La multiplicité des relations internationales dans le domaine du *trafic d'assurances et de réassurances* a donné une importance considérable au portefeuille étranger de ces branches en Suisse.

Les paiements dans ce secteur se montent à

1948	1949 (en millions de francs)	1950	1951
37,8	43,0	28,4	43,4

Ces chiffres comprennent également des transferts découlant des différents accords conclus ces derniers temps avec des pays étrangers dans le domaine des assurances sociales. Les sommes sont versées à la caisse de compensation suisse de l'assurance-vieillesse et survivants. Les chiffres ci-dessus tiennent également compte des transferts provenant de relations en matière d'assurance entre personnes privées suisses et sociétés étrangères, ou entre ressortissants étrangers et sociétés suisses (assurances-vie, rentes et assurances-responsabilité), transferts dont les ayants droit bénéficient directement. L'augmentation des paiements au cours de l'année 1951 est due principalement au fait que la libération du trafic des paiements en matière d'assurances n'a, en pratique, pu devenir effective qu'au cours de cette année. Pour certains pays, elle engloba également le transfert d'arriérés. Enfin, le transfert en matière d'assurance avec la Belgique n'est inclus dans les statistiques que depuis le rétablissement du service réglementé des paiements avec ce pays, ce qui implique une charge accrue.

Contrairement à ce qui a lieu pour le trafic des paiements financiers et touristiques, l'obligation de versement existe en principe pour les prestations d'assurances à destination de l'étranger. Les transferts de Suisse doivent être effectués par la voie du service réglementé des paiements, ce qui allège d'autant le secteur des paiements. En 1951, 14,6 millions de francs ont été versés de cette façon sur les comptes de nos accords. Il y a

lieu de considérer, dans cet ordre d'idées, que les sociétés d'assurances suisses ont, lors des échéances, honoré leurs obligations à l'étranger en recourant, en premier lieu, aux réserves dont elles disposaient librement dans les pays dont il s'agit. De telles opérations entraînaient inévitablement une diminution des versements, mais elles déchargeaient d'autant le secteur des paiements dans le service réglementé.

On peut constater une évolution analogue pour les autres « invisibles ». En ce qui concerne les *frais accessoires du trafic des marchandises*, les paiements et compensations pour *frais de transport terrestres, fluviaux, maritimes et aériens* se sont développés de la manière suivante :

1949	1950 (en millions de francs)	1951
247,5	223,7	303,4

Les frais de transport facturés et payés en même temps que la contre-valeur des marchandises ne sont pas compris dans ces chiffres. L'augmentation des paiements sous le régime de l'Union européenne de paiements s'explique sans peine par celle des frais accessoires du trafic des marchandises, qui a suivi le développement du trafic des marchandises. Les paiements afférents aux autres frais accessoires du trafic des marchandises — qui comprennent les provisions, commissions, frais de transformation et de réparation, de même que les bénéfices résultant d'opérations de transit — ont, de ce fait, subi une même hausse. Cela ressort des chiffres suivants :

1949	1950 (en millions de francs)	1951
47,4	48,3	94,7

Les bénéfices découlant d'*opérations de transit* contribuent pour 22 millions de francs à l'accroissement intervenu de 1950 à 1951. La libération des « invisibles » permet une participation plus importante de maisons suisses aux opérations internationales de transit. En outre, des gains, qui, les années précédentes, étaient restés à l'étranger, furent rapatriés.

Les transferts de *frais de régie, de licence et de droits d'auteurs* subirent également une augmentation appréciable. Les paiements suivants ont été effectués pour cette catégorie :

	1949	1950 (en millions de francs)	1951
Paiements provenant de pays membres de l'Union européenne de paiements pour :			
frais de régie	14,8	12,0	18,2
licences	47,1	66,4	88,0
droits d'auteur	1,6	2,1	3,2

Pour les paiements afférents au *trafic touristique*, nous nous référons aux considérations contenues dans la section précédente sous lettre c.

2. L'évolution du « quota » suisse et sa signification

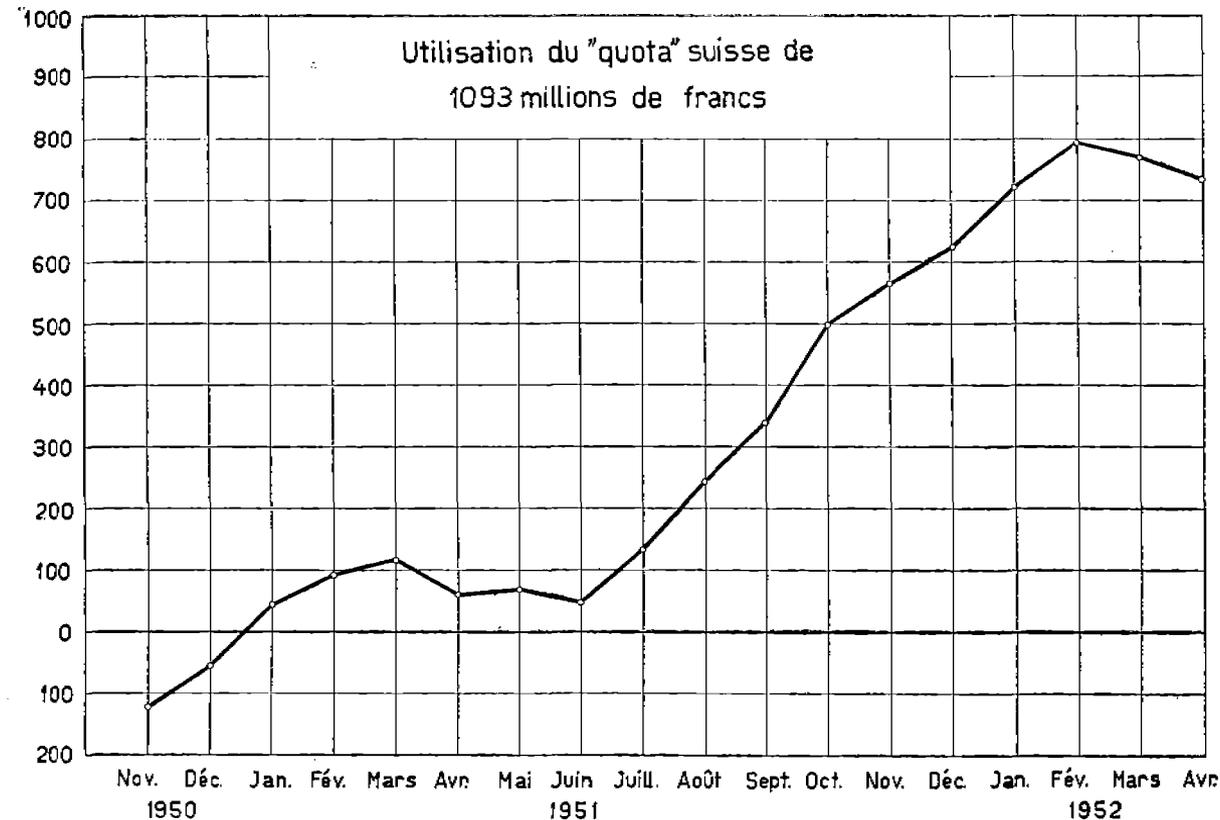
Pour couvrir les excédents prévisibles de la Suisse dans son trafic avec les pays participants et les zones monétaires, son « quota » fut fixé à 1093 millions de francs (représentant 250 millions de dollars, c'est-à-dire d'unités de compte). Ce « quota » correspond à 20 pour cent des transactions effectuées en 1949 avec les territoires précités. Son utilisation pour la période allant du 1^{er} novembre 1950 au 30 avril 1952 est illustrée par le graphique de la page suivante.

A l'examen de ce graphique, on constate qu'à fin novembre 1950 le déficit était de 119,2 millions de francs; ce déficit était anormal pour la Suisse qui est, par la nature des choses, un pays créancier. Il s'explique par le remboursement, au 31 octobre, de soldes débiteurs suisses effectué dans le cadre de différents accords de paiement bilatéraux (Allemagne occidentale: 49,6, Grande-Bretagne: 55,6, Pays-Bas: 12,4, Portugal: 0,6, Grèce: 0,2, Suède: 7,5 millions de francs). Cette somme de 119,2 millions de francs a été versée à l'union en or et en dollars: ce même montant, en application des dispositions de l'accord sur l'union, a été remboursé à la Confédération en couverture des excédents suisses qui se sont produits en décembre 1950 et janvier 1951; ainsi, la mise à contribution du « quota » suisse et l'octroi de crédits par la Suisse furent différés.

L'accord sur l'Union de paiements dispose que les excédents d'un pays créditeur seront réglés par l'octroi de crédits à l'union dans la proportion de 60 pour cent du « quota » de ce pays, les 40 pour cent restants étant réglés par l'union au moyen de versements en or ou en dollars. Le « quota » est divisé en cinq tranches de 20 pour cent. Pour la première tranche, le pays créditeur est tenu de couvrir ses excédents par l'octroi de crédits à l'union dans la proportion de 100 pour cent. Pour les quatre autres tranches, la moitié de l'excédent est couverte par l'octroi de nouveaux crédits, l'autre moitié étant réglée par l'union par des versements d'or ou de dollars. Cela revient à dire que l'excédent de la Suisse, à fin avril 1952, a été réglé par l'octroi de crédits atteignant 474,7 millions de francs et que la Suisse a reçu de l'union l'équivalent de 256,0 millions de francs suisses en or ou en dollars. Le « quota » suisse avait été utilisé, à fin avril 1952, dans la proportion de 66,8 pour cent. Il en résulte que la marge disponible sur le « quota » de 1093 millions de francs alloué à la Suisse jusqu'à fin juin 1952 s'élève à 362,3 millions, soit à 33,2 pour cent.

Jusqu'à fin juin 1951, l'utilisation du « quota » suisse a été modérée. Elle était, à cette époque, de 48,6 millions de francs, soit 4,4 pour cent. La raison de ce quasi-équilibre de la balance des paiements résidait, d'une part, dans l'augmentation des importations suisses, notamment des importations de matières premières en provenance des pays affiliés à l'union et de leurs territoires d'outre-mer, d'autre part, dans la diminution de nos exportations par suite de la crise survenue dans la balance des paiements

Millions



de l'Allemagne occidentale, crise qui avait amené ce pays à suspendre temporairement l'application des mesures de libération. Au cours des mois suivants, de juillet à octobre, la mise à contribution du « quota » suisse s'accrut de façon si prononcée que l'on s'inquiéta de le voir s'épuiser prématurément. En effet, les excédents avaient passé en juillet à 83,6, en août à 110,8, en septembre à 92,7 et en octobre à 161,1 millions de francs.

Les facteurs de cette évolution sont divers. La Suisse avait vu s'aggraver tout à coup considérablement sa situation de créateur par l'accroissement des commandes de produits suisses (notamment de machines-outils) en raison des efforts de réarmement de nombreux pays. L'expansion des exportations suisses (montres, etc.) consécutive aux mesures de libération des échanges a agi dans le même sens. Une autre cause non négligeable de la mise à contribution du « quota » suisse réside dans l'accumulation sensible des avoirs en Suisse des banques agréées de certains pays membres de l'union, en particulier de la Grande-Bretagne et de la France. Ce fait semble devoir être attribué en premier lieu à l'incertitude qui régnait dans ces pays quant au sort de leurs monnaies. Le montant des avoirs des comptes tenus par les banques agréées passa de 96 millions de francs (époque de l'adhésion de la Suisse à l'union) à 290 millions (fin mars 1952), ce qui ne fut pas sans répercussions sur la position de notre « quota ». Ce phénomène s'explique par le fait qu'aux termes de l'accord sur l'Union de paiements, seuls les excédents et déficits des banques centrales sont compensés par le canal de l'union, alors que le service des paiements décentralisé fonctionne par l'intermédiaire de banques commerciales agréées à cet effet. L'accroissement de ces avoirs est une autre cause de l'augmentation des avances de la Confédération. Dans le service des paiements avec certains pays, les avoirs de banques agréées étrangères auprès de banques suisses augmentèrent dans une telle mesure que nous fûmes contraints, en application de l'article 4 f de l'accord (engagement des parties contractantes à veiller à ce que des soldes anormaux en monnaies d'autres parties contractantes ne soient pas détenus par des banques autres que les banques centrales), d'inviter ces pays à ramener ces avoirs à un niveau normal. Par suite de la politique d'inflation pratiquée dans une mesure toujours plus étendue par de nombreux pays européens, le franc suisse marqua un fort écart entre la parité officielle au sein de l'union et le cours sur le marché libre des devises à l'étranger. Il en résulta une demande pressante de francs suisses de la part de ces pays, soit qu'ils aient voulu se protéger contre une dévaluation de leur monnaie, soit qu'ils aient escompté faire des bénéfices de change élevés en négociant ces francs sur les marchés libres de l'étranger. A côté de ces transactions à caractère de spéculation, le « quota » suisse fut mis à contribution par certaines affaires de réexportation et par des abus commis dans le trafic touristique. Les mesures prises pour réprimer ces abus sont exposées au chapitre suivant.

Il n'est pas sans intérêt d'étudier, dans ces conditions, l'évolution de la position des soldes suisses à l'égard des différentes zones monétaires de l'union. Le tableau de la page suivante en donne un aperçu.

A la fin du premier semestre de 1951, la Belgique et la Grande-Bretagne étaient nos principaux débiteurs, tandis que l'Allemagne occidentale et la France étaient nos principaux créanciers. C'est surtout au cours des cinq premiers mois d'application de l'accord sur l'Union européenne de paiements que la Suisse eut à enregistrer des excédents avec la Belgique. Il apparut dès lors nécessaire de fixer, dans un arrangement signé entre les deux pays le 27 avril 1951, un plafond mensuel pour les soldes pouvant être annoncés à l'union. Etant donnée sa position de créateur extrême au sein de l'union, la Belgique fut contrainte, peu après, de soumettre son service des paiements avec l'étranger à un contrôle sévère. Aux termes d'un nouvel accord de paiement entré en vigueur le 1^{er} novembre 1951, la Suisse et la Belgique convinrent de réintroduire la réglementation du service des paiements. Au cours des mois de juillet à septembre 1951, la Grande-Bretagne se trouva être le plus fort débiteur de la Suisse. Durant cette période, les excédents suisses à l'égard de la zone sterling atteignirent 350 millions de francs environ. Les causes de cette évolution doivent être recherchées dans la régression des versements se rapportant aux importations suisses, dans l'augmentation des paiements relatifs aux exportations et dans les oscillations saisonnières du trafic touristique. Les modifications survenues dans les avoirs des banques n'y sont pas étrangères non plus. Le déficit élevé à l'égard de l'Allemagne occidentale est dû aux restrictions allemandes à l'importation dont il est question plus haut, à la persistance d'importations suisses considérables et au fait que les transferts financiers en provenance d'Allemagne sont pratiquement encore paralysés. Ce déficit neutralise, dans une certaine mesure, les excédents de la Suisse à l'égard des autres pays de l'union. La France passa de la position initiale de créancière, au cours du deuxième semestre de 1951, au rang de troisième débiteur de la Suisse. Ce renversement radical s'explique par la régression des importations suisses et l'augmentation des paiements afférents au trafic de marchandises, mais aussi par l'application des accords intervenus entre les deux gouvernements en vue de liquider et de régler certains emprunts arriérés, sans omettre l'augmentation massive des avoirs en francs suisses des banques françaises agréées.

Comme nous l'avons relevé plus haut, l'utilisation rapide du « quota » suisse, pendant la période allant de juillet à octobre 1951, amena les autorités compétentes à revoir la situation de près. Pour éviter que la Suisse ne fût acculée à la position de créateur extrême il devint nécessaire de resserrer le contrôle sur le trafic des paiements avec les pays de l'union. Comme les restrictions suisses pouvaient passer pour contraires aux dispositions de l'Organisation européenne de coopération économique, elles ne furent

mises en vigueur qu'au moment où la situation devint véritablement critique.

Ainsi, pour l'exportation des marchandises libérées à destination de la zone sterling, des « plafonds » furent déterminés d'après les contingents alloués au cours des deuxième et troisième trimestres de 1951. Les exportations de marchandises destinées à Hongkong s'effectuaient autrefois dans une proportion de 80 à 90 pour cent contre paiement en dollars; dès l'automne 1950, cependant, par suite du blocus du dollar introduit par les Etats-Unis, les paiements s'effectuèrent presque entièrement en livres sterling par le canal de l'accord suisse-britannique. Ces exportations furent dès lors soumises à un contrôle rigoureux, qui s'explique par le fait qu'on ne pouvait tolérer plus longtemps le financement, dans le cadre de l'union et au moyen de crédits accordés par la Confédération, d'exportations suisses à destination d'un marché de transit aussi important. En général, ces mesures ne tendaient pas à une réduction des exportations par rapport à l'année précédente, mais plutôt à fixer une limite aux possibilités d'exportation. Grâce à elles, l'extension inquiétante des affaires, que les importantes commandes de cette zone au cours des mois précédents avaient provoquée, fut contenue et une certaine retenue se manifesta dans les exportations de montres, de machines et de produits chimiques. Depuis, un certain nombre de pays de la zone sterling, en particulier la Grande-Bretagne, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Union sud-africaine et Singapour, ont pris, sous la pression de la crise générale de la livre sterling, des mesures de restriction massives, de sorte que les prescriptions suisses, à quelques exceptions près, ont perdu leur caractère de limitation.

Pour l'Allemagne et la France, le contrôle de nos exportations de marchandises libérées fut également introduit. En ce qui concerne la France, cette mesure fut dictée par la rapide augmentation de nos excédents à son égard. Mais les restrictions rigoureuses à l'importation qu'elle prit entretemps nous amenèrent derechef à défendre les intérêts de l'exportation suisse. Les mesures de limitation appliquées à l'égard de l'Allemagne, notre seul crédeur au sein de l'union, furent uniquement ordonnées en vue d'éviter un excédent possible de nos exportations par suite d'une nouvelle libération des importations dans ce pays, qui aurait pu déterminer une mise à contribution trop importante de notre « quota ». La fixation de plafonds démontre que ces mesures visent seulement à un contrôle et non à une véritable restriction des exportations.

Enfin, pour assurer une surveillance plus stricte des transferts dans le service réglementé des paiements, l'obligation d'annoncer les créances résultant du trafic des marchandises avec certains pays de l'union, créée par une ordonnance du département fédéral de l'économie publique du 15 mai 1950, fut étendue, par ordonnance du 12 février 1952, au trafic commercial avec la Belgique, l'Italie et le Portugal (y compris leurs

territoires d'outre-mer). Simultanément, le contrôle des déclarations de créance fut renforcé; enfin, par arrêté du Conseil fédéral du 22 janvier 1952, l'admission au service réglementé des paiements avec l'étranger de créances découlant de prestations suisses qui sont en corrélation avec la fabrication ou la livraison de matériel de guerre fut subordonnée à l'autorisation de la division du commerce du département fédéral de l'économie publique.

Cet exposé de l'évolution du quota suisse serait incomplet s'il n'était accompagné d'un bilan, c'est-à-dire d'une analyse de l'excédent cumulatif de la Suisse à l'égard de l'union à une date aussi récente que possible, telle qu'elle est présentée ci-dessous.

Analyse de l'excédent cumulatif de la Suisse à l'égard de l'Union européenne de paiements du 1^{er} novembre 1950 au 31 mars 1952

	en millions de francs	
Excédents résultant du service des paiements courants		103,5
Règlement de soldes bilatéraux existant lors de l'adhésion de la Suisse à l'union:		
<i>a.</i> Règlement de dettes au moment de l'adhésion de la Suisse à l'union:		
envers l'Allemagne	— 49,6	
la Grèce	— 0,2	
la Grande-Bretagne	— 55,6	
les Pays-Bas	— 12,4	
le Portugal	— 0,6	
la Suède	— 7,5	— 125,9
<i>b.</i> Règlement de créances au moment de l'adhésion de la Suisse à l'union:		
sur le Danemark	15,1	
la France	0,6	15,7
<i>c.</i> Amortissement de dettes depuis l'adhésion de la Suisse à l'union:		
envers la Turquie	— 1,4	
<i>d.</i> Amortissement de créances depuis l'adhésion de la Suisse à l'union:		
sur la France (dette française consolidée)	110,8	
la Norvège (dette norvégienne consolidée)	2,3	113,1
	A reporter	105,0

	en millions de francs
Report	105,0
Paiements de nature particulière opérés par la voie du service réglementé des paiements:	
a. Amortissement par le gouvernement italien des frais d'internement et autres encourus durant la guerre. . .	39,1
b. Remboursement de l'emprunt 3 3/4 pour cent 1939 du gouvernement français	18,9
c. Indemnités de réquisition pour marchandises confisquées en France pendant la guerre	10,7
d. Paiements résultant d'affaires de réexportation, c'est-à-dire paiements afférents à des marchandises d'origine suisse réexportées dans des pays tiers (dans la mesure où ces affaires ont pu être constatées).	23,4
Amortissement d'un crédit accordé à la Belgique en corrélation avec une livraison de cuivre	121,9
Excédents nés de novembre 1950 à fin mars 1951 dans le trafic libre des paiements avec la Belgique	173,7 (1)
Bonification d'intérêt de l'union au taux de 2 pour cent l'an pour la période du 13. 2. 1951 au 14. 1. 1952	3,0 (2)
Ecritures transitoires et divers	— 12,3
	<hr/> 483,4
Modification de la consistance des comptes tenus par les banques agréées	286,2 (3)
	<hr/> 769,6
<i>Total</i> : utilisation du « quota » suisse à fin mars 1952	<hr/> 769,6

Comparé à un excédent global de 769,6 millions, l'excédent de 103,5 millions de francs résultant du service des paiements courants ne représente que 13,4 pour cent. Ce fait est dû à l'exceptionnel accroissement des exportations en 1951, qui, par rapport au volume du premier semestre de l'année

(1) Le chiffre de 150 millions indiqué dans le rapport de gestion de l'office suisse de compensation pour 1951 repose sur une simple estimation.

(2) Le décompte est établi trimestriellement; l'intérêt couru au 31 mars n'a pas pu être inclus dans ce montant.

(3) Ce montant comprend une certaine réserve concernant, pour une part, des paiements anticipés et des acomptes sur livraisons de marchandises suisses qui, par suite des mesures de contrôle prises par la Suisse, n'ont pas encore pu être versés aux bénéficiaires.

1950, est de 85 pour cent. La suppression ou la réduction de charges extraordinaires et le fait qu'à la fin de mars 1952 la marge disponible de notre « quota » était de 324 millions de francs ne devraient pourtant pas conduire à la conclusion que la prolongation de l'activité de l'union n'exigera pas de notre part de moyens financiers nouveaux. Une telle supposition ne tiendrait aucun compte du facteur le plus important: le développement futur des importations suisses. Les importations de l'année 1951, qui dépassaient d'environ un milliard de francs celles de l'année précédente, ont été provoquées par la nécessité de constituer des réserves; en temps normal, ces importations auraient été effectuées au cours de l'année 1952. Il est hors de doute que la réduction générale des prix des matières premières conduira, financièrement, à un recul plus ou moins prononcé de nos importations. Cette tendance sera encore accentuée du fait que, d'après les expériences antérieures, en cas de baisse de prix, les industries de consommation freinent leurs achats de matières premières et puisent davantage dans leurs réserves. Tout, d'ailleurs, semble indiquer que les importations de l'année 1952 seront plus réduites. Comme cette contraction ne doit pas nécessairement avoir pour corollaire une diminution de nos exportations visibles et invisibles, la Confédération ne saurait demeurer dans l'union sans mettre à disposition de nouvelles ressources. Nous examinerons cette question dans la deuxième partie de ce message.

Pour compléter notre exposé sur le développement du « quota » suisse, nous vous présentons ci-dessous un tableau comparatif des versements effectués au cours des années 1950 et 1951 entre les diverses zones monétaires affiliées à l'union. Les versements sont répartis entre les différentes rubriques du trafic des paiements; il convient de noter que les opérations des deux derniers mois de l'année 1950 étaient déjà soumises au régime de l'union.

3. Mesures tendant à renforcer le contrôle des paiements

Nous avons déjà mentionné au chapitre 2 que la forte mise à contribution du « quota » suisse devait être attribuée partiellement à certains abus dans le trafic des paiements avec des pays membres de l'union. De tels abus furent constatés en particulier dans le domaine des échanges de marchandises et dans celui du tourisme. Dans le secteur des marchandises, il s'agissait notamment de l'encaissement de paiements anticipés et d'acomptes non justifiés et d'opérations dites de réexportation; dans le domaine du tourisme, de l'emploi abusif de francs touristiques par des voyageurs français, belges et italiens. Etant donné que toutes ces transactions, d'ailleurs contraires à l'esprit et au but de l'union, se faisaient aux dépens du « quota » suisse, les autorités compétentes ordonnèrent, chaque fois que cela s'imposait, les mesures propres à y mettre fin.

Trafic des paiements avec les pays membres de l'Union européenne de paiements et leurs zones monétaires associées

En millions de francs

260

Pays	Trafic des marchandises		Tourisme		Assurances		Trafic financier		Autres transactions invisibles		Total	
	versements		versements		versements		versements		versements		versements	
	1950	1951	1950	1951	1950	1951	1950	1951	1950	1951	1950	1951
Autriche	49,4	93,8	1,0	0,6	0,1	0,2	0,4	0,6	20,5	23,2	71,4	118,4
Belgique (1)	—	58,4	—	0,5	—	0,3	—	0,3	—	5,7	—	65,2
Danemark	60,8	57,8	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,5	5,5	8,0	66,7	66,6
France	450,5	665,8	17,0	6,8	0,6	0,6	1,6	1,6	155,3	152,9	625,0	827,7
Allemagne occidentale	425,8	803,8	4,6	0,7	0,5	0,9	0,2	0,3	68,8	119,0	499,9	924,7
Grèce	9,5	7,8	—	—	—	—	—	—	0,6	0,8	10,1	8,6
Italie	294,6	371,6	—	0,4	1,6	1,9	0,1	1,6	60,4	86,9	356,7	462,4
Pays-Bas	123,5	173,0	0,3	0,5	0,6	0,8	4,6	4,1	58,7	74,6	187,7	253,0
Norvège	13,1	11,8	0,1	—	0,1	0,1	0,1	0,1	4,3	8,8	17,7	20,8
Portugal	30,8	23,1	—	—	—	—	—	—	0,7	1,0	31,5	24,1
Suède	66,7	120,4	0,3	0,3	0,2	0,8	1,2	0,9	7,8	11,7	76,2	134,1
Turquie	12,2	13,9	—	—	0,4	0,2	—	—	1,3	2,8	13,9	16,9
Grande-Bretagne	651,1	774,2	4,9	4,2	6,3	8,4	31,0	13,5	52,8	72,7	746,1	873,0
Total (sans la Belgique)	2188,0	3117,0	28,4	13,6	10,5	14,1	39,3	23,2	436,7	562,4	2702,9	3730,3
Pays	paiements		paiements		paiements		paiements		paiements		paiements	
Autriche	55,8	92,9	1,5	1,0	—	1,0	0,1	0,1	24,2	24,5	71,6	119,5
Belgique (1)	—	40,6	—	21,9	—	1,1	—	3,1	—	6,9	—	73,6
Danemark	61,7	64,7	1,6	4,1	0,8	2,6	9,9 ^(2a)	10,1 ^(2b)	9,0	10,4	83,0	91,9
France	338,6 ⁽³⁾	449,6 ⁽⁴⁾	26,2	105,0	9,2	15,6	42,4	83,3 ⁽⁵⁾	136,5	168,3	552,9	821,8
Allemagne occidentale	338,7	357,0	15,0	23,5	1,0	3,8	2,7	3,1	82,0	133,0	439,4	520,4
Grèce	7,4	8,8	1,0	1,8	0,3	0,2	—	0,1	1,0	1,3	9,7	12,2
Italie	256,2	289,0	11,7	28,1	0,9	1,0	7,8	11,9	79,2	143,5 ⁽⁶⁾	355,8	473,5
Pays-Bas	112,6	193,5	11,0	21,0	3,0	2,5	21,3	20,7	29,6	38,0	177,5	275,7
Norvège	19,4	28,2	1,2	1,5	0,7	0,1	10,2	12,4	3,2	4,1	34,7	46,3
Portugal	23,2	38,5	0,1	1,5	—	—	—	—	0,5	5,0	23,8	45,0
Suède	51,9	144,8	3,4	9,1	2,6	4,3	2,8	3,7	13,3	17,7	74,0	179,6
Turquie	11,5	41,2	—	1,5	—	2,3	1,2	0,9	1,4	4,7	14,1	50,6
Grande-Bretagne	365,2	840,2	76,4	150,1 ⁽⁷⁾	9,9	14,8	73,1	90,2	114,1	168,4	638,7	1263,7
Total (sans la Belgique)	1642,2	2548,4	149,1	348,2	28,4	48,2	171,5	236,5	484,0	718,9	2475,2	3900,2

(1) Ces chiffres ne concernent que les mois de novembre et décembre 1951; jusqu'au 31 octobre 1951, le trafic des paiements avec la Belgique et le Luxembourg était libre.

(2a) Y compris un remboursement de 6,6 millions de francs sur le crédit en dollars.

(2b) Y compris un remboursement de 6,6 millions de francs sur le crédit en dollars.

(3) Y compris les indemnités de réquisition de 5,7 millions de francs.

(4) Y compris les indemnités de réquisition de 5,0 millions de francs.

(5) Y compris le remboursement de l'emprunt 3 ½ % 1939 de 18,75 millions de francs.

(6) Y compris l'amortissement d'anciens avoirs de la Confédération de 29,1 millions de francs.

(7) Y compris 9,5 millions de francs pour le tourisme entre l'Égypte et la Suisse qui a été réglé pendant un certain temps en livres sterling

a. Trafic des marchandises

Au cours de l'automne 1951, sous l'influence de l'instabilité monétaire qui régnait en Grande-Bretagne et en France, un nombre croissant de paiements anticipés et d'acomptes furent effectués à destination de la Suisse au détriment du service réglementé des paiements. En effet, ces opérations couvraient des exportations simulées ou des ventes de marchandises autres que suisses, ou encore des créances non encore échues. Pour parer à une utilisation abusive de notre « quota », l'arrêté du Conseil fédéral du 30 octobre 1951 institua un contrôle plus rigoureux des paiements anticipés en les subordonnant à une autorisation préalable. En vertu de cet arrêté, seuls les transferts d'acomptes et de paiements anticipés considérés comme légitimes et conformes aux usages commerciaux peuvent être admis au service réglementé.

Durant le deuxième semestre de l'année 1951, il était apparu que les opérations dites de réexportation mettaient fortement à contribution le « quota » suisse. Dans certains cas, il s'agissait de transactions constituant un achat réel aux fins de réexportation; dans d'autres, on était en présence d'opérations de réexportation simulées, exécutées par l'entremise d'un agent de paiements, la livraison étant cependant effectuée directement dans le pays de destination. L'attrait de telles transactions résidait dans les différences de cours et dans les allègements spéciaux que certains pays membres de l'union consentaient pour la conversion de dollars provenant de livraisons à destination de la zone du dollar. Ces opérations de réexportation ont été surtout exécutées par les pays dans lesquels, en raison de la pénurie de dollars, il existait un agio sur cette monnaie. Il fut bientôt évident qu'elles portaient préjudice aux pays délivrant des dollars librement ou très libéralement. En effet, leur « quota » se trouvait être utilisé pour des exportations de marchandises destinées finalement à des pays non membres de l'union. La Suisse, par exemple, n'aurait aucun intérêt à acheter par l'entremise d'un pays membre de l'union un produit que ce pays aurait payé en dollars, étant donné qu'un agio sur le dollar pèserait sur de telles opérations. Il y avait, en revanche, toujours un avantage à vendre des produits suisses à un pays faisant partie de la zone du dollar sous le couvert de l'union, étant donné que le pays réexportateur pouvait payer ces produits par le canal de l'union, encaisser la contre-valeur en dollars et, en plus, faire un bénéfice de change. Vu cet état de choses, les autorités suisses décidèrent de ne plus délivrer de permis pour des transactions de ce genre. Des démarches furent en même temps entreprises à Paris en vue de supprimer les avantages de ces transactions et d'imposer une ligne de conduite valable pour tous les membres de l'union. Il s'agissait de prévoir certains allègements diminuant, pour les intéressés, l'attrait de semblables procédés (ces « allègements spéciaux » concernent avant tout les prescriptions qui, dans certains pays, permettent au réexportateur de

disposer librement des devises — en règle générale de dollars — provenant de la réexportation). Le 12 novembre 1951, le conseil de l'Organisation européenne de coopération économique adressa aux pays membres une recommandation générale, à l'élaboration de laquelle l'insistance suisse ne fut pas étrangère. Elle déclarait que les pays membres ne devaient pas accorder d'allègements spéciaux pour des produits originaires d'un pays ayant une forte position créancière. De plus la recommandation du conseil donnait à la Suisse (ainsi qu'aux pays ayant une forte position créancière) la possibilité d'exiger d'un autre pays, par voie bilatérale, qu'il n'accorde pas d'allègements spéciaux pour la réexportation de produits suisses et que la réexportation de marchandises suisses ne fasse pas l'objet des allègements spéciaux prévus pour l'exportation de ses propres produits. Cette recommandation et les mesures internes prises par la Suisse ont permis de limiter considérablement les opérations de réexportation, en tant qu'elles peuvent être contrôlées. Ainsi, un des facteurs pesant sur le « quota » suisse a été éliminé.

b. Tourisme

On dut constater que l'instabilité de la situation monétaire et les différences existant entre les cours de change officiels sur le marché suisse et les cours sur les marchés libres de devises étrangères incitaient des voyageurs belges, français et italiens à faire un emploi abusif des devises touristiques qui, en raison des mesures de libération prises par leurs pays, leur avaient été attribuées de façon très libérale. Au lieu d'utiliser ces montants pour payer les frais de leur séjour en Suisse, ces touristes convertissaient d'emblée ces moyens de paiement en francs suisses, pour les changer à nouveau sur le marché suisse des devises, réalisant des gains de change considérables. De cette façon, le « quota » suisse était sensiblement mis à contribution, sans que les milieux intéressés au tourisme de notre pays en tirent un avantage quelconque. Afin de réprimer ces abus, on édicta, pour le trafic touristique avec la Belgique et le Luxembourg, des prescriptions, limitant à 1500 francs par mois le montant qui pouvait être alloué; à partir de novembre 1951, l'opération devait être inscrite dans le passeport. Cette réglementation fut encore renforcée, en décembre 1951, par l'adoption d'un système de versement échelonné sur trois termes. En mai 1952, l'échelonnement fut porté à quatre termes et le délai d'attente entre les versements fut prolongé. Dans le trafic touristique italo-suisse, on institua, en février 1951 déjà, l'échelonnement du versement sur quatre termes pour un montant de 1500 francs par personne et par mois. Cette mesure put être rapportée temporairement au cours de l'été 1951; il fallut cependant la remettre en vigueur en janvier 1952. En ce qui concerne le tourisme avec la France, des prescriptions sur le versement échelonné allaient être édictées lorsque la France institua des mesures de restrictions à la suite de la crise de sa balance des paiements (réduction de l'allocation

touristique individuelle de 50 000 fr. français sans limitation et pour chaque voyage à 30 000 fr. français par an). Les mesures envisagées par la Suisse se révélèrent ainsi superflues.

c. Secteur financier

Comme dans d'autres secteurs, les paiements sont, du côté suisse, liés à l'accomplissement de certaines conditions. Celles-ci sont, en résumé, les suivantes: il doit s'agir d'un « créancier financier suisse » possédant la créance sans interruption depuis une certaine date. Ces conditions sont définies dans une ordonnance du département politique fédéral du 15 mai 1950 sur la détermination et la certification du caractère suisse de créances financières dans le service réglementé des paiements avec l'étranger et dans certaines ordonnances additionnelles sur le service des paiements financiers avec différents pays. Le but de ces prescriptions est d'assurer un emploi rationnel des moyens financiers du service réglementé des paiements et d'empêcher les paiements ne répondant à aucun intérêt suisse suffisamment démontré. Comme on le sait, le trafic des paiements avec un nombre considérable de pays avait, déjà sous le régime bilatéral, été alimenté par des avances monétaires suisses ainsi que par des crédits similaires, ce qui impliqua un contrôle spécial de l'utilisation des moyens du clearing. Cette nécessité s'impose d'autant plus lorsqu'il s'agit d'un système de compensations multilatérales, doté de moyens financiers considérables de la part de la Confédération. En effet, certains pays disposent désormais de moyens de paiement fortement accrus, qui, combinés avec la libération, leur permettent d'assouplir leurs mesures de contrôle en matière de devises. C'est pourquoi il fallut considérer que certains pays débiteurs seraient disposés à exécuter des paiements dont le transfert n'apparaîtrait pas justifié du point de vue suisse. On fut ainsi obligé de combler certaines lacunes de la réglementation existante, afin de prévenir des abus. Là où de nouvelles mesures de contrôle s'imposaient, on mit l'accent sur une application aussi souple et libérale que possible. Un contrôle permanent du secteur financier s'avère d'autant plus indispensable que, pour les « invisibles » en particulier, l'évolution n'est pas toujours facile à prévoir.

II

RECONDUCTION DE L'UNION EUROPÉENNE DE PAIEMENTS

L'Union européenne de paiements a été conclue par l'accord du 19 septembre 1950 pour une période indéterminée. Selon l'article 35 de cet accord, l'Organisation européenne de coopération économique devait cependant entreprendre, le 31 mars 1952 au plus tard, une enquête sur l'activité de l'union et, à cette occasion, décider surtout à quelles conditions les droits

et les obligations de caractère financier des membres devraient être maintenus au-delà du 30 juin 1952. Cet examen est en train d'être fait. En l'état actuel des délibérations, on envisage de prolonger le système actuel des « quotas » pour une nouvelle période d'un ou au plus deux ans. La question de la reconduction de l'Union européenne de paiements en général et du renouvellement de la participation de la Suisse à cette institution est dès lors ouverte.

1. La nécessité de maintenir l'Union européenne de paiements

Même si l'on tient compte des faiblesses et des lacunes de l'union, il faut considérer que la disparition de cette institution porterait, à n'en pas douter, un coup grave à l'économie européenne en général et à l'économie suisse en particulier. Tentative audacieuse, l'union a rétabli le trafic des paiements européens sur une base multilatérale, permettant ainsi de faire un progrès important vers les buts recherchés qui sont :

- a. L'augmentation du trafic économique intraeuropéen, par l'élimination systématique des obstacles qu'il rencontrait (libération, suppression de la discrimination);
- b. Le relèvement de la production;
- c. La stabilité économique dans chacun des pays membres et sur le continent européen, objectif final.

C'est ainsi, par exemple, que la totalité des importations annuelles des pays membres a passé de 8,7 milliards de dollars au deuxième trimestre de 1950 à 12,8 milliards au troisième trimestre de 1951. Nous avons montré, au chapitre précédent, combien cette tendance à l'expansion de l'économie européenne a eu d'heureux effets sur les échanges pratiqués par notre pays avec les autres Etats membres.

L'union n'a pas seulement facilité le trafic des paiements entre pays européens, elle est aussi devenue, par son comité de direction où siège un délégué suisse, un centre de collaboration et vraiment un conseil de l'économie internationale et des questions de politique financière. Des échanges de vues réguliers entre les premiers experts des Etats membres se sont révélés extrêmement utiles pour faire face efficacement aux difficultés, petites et grandes, qui se sont présentées.

La « multilatéralité » des paiements européens créée par l'union n'est aucunement une conséquence naturelle de l'état actuel de l'économie européenne. Si tel était le cas, on n'aurait pas besoin d'une Union de paiements. Mais si l'union était supprimée, les causes latentes de déséquilibre de l'économie de la plupart des Etats membres réapparaîtraient. La conséquence inévitable serait un retour au bilatéralisme et à tous ses inconvénients. Abstraction faite des paiements or, auxquels on ne peut s'attendre

qu'exceptionnellement, l'équilibre entre prestation et contre-prestation — caractéristique des relations bilatérales — devrait être trouvé chaque fois au niveau du pouvoir de production du plus faible des deux pays. En conséquence, le volume de l'échange de marchandises et de services entre les pays européens, accru de façon si réjouissante sous le régime de l'union, se rétrécirait de façon très sensible; en outre, la capacité de production de l'économie européenne, constamment développée au cours de ces dernières années, resterait inemployée pour une part importante. De plus, l'étroitesse de chacune des balances de paiements bilatérales ne permettrait pas de maintenir le niveau élevé de libération auquel on est parvenu aujourd'hui malgré certaines inégalités. Le volume et la composition du trafic des marchandises et des paiements ne sauraient, en aucun cas, suffire aux besoins économiques effectifs des pays, à défaut de compensations multilatérales. Cependant, cette diminution générale de la productivité et du volume des échanges de l'économie européenne entraînerait aussi une forte dépression dans la plupart des pays européens.

Un pays comme la Suisse, si étroitement lié à l'économie européenne, ne peut pas souhaiter un tel développement. Au contraire, la Confédération a un intérêt marqué à ce que la multilatéralité du trafic économique intra-européen créée par l'Union de paiements se maintienne et se développe même, Un retour au bilatéralisme atteindrait notre pays de façon particulièrement sensible. Le profit que nous avons pu tirer, dans le cadre de l'union, de la libération du trafic des marchandises et des exportations invisibles (principalement du tourisme) est en effet inséparablement lié au fait que notre participation a écarté les discriminations dont la Suisse était l'objet en tant que pays à devise forte.

Si l'Union de paiements était supprimée ou si la Suisse renonçait à y participer, le franc suisse, en tant que monnaie rare, serait de nouveau soumis à une discrimination. Notre exportation en subirait tous les effets désagréables dont nous ne nous souvenons que trop bien, et cela à un moment où il est déjà possible de discerner un fléchissement de l'activité économique et où nous devons vouer un soin attentif à nos exportations. Tout bien pesé, la Suisse a donc raison de favoriser la reconduction de l'Union européenne de paiements et de continuer à faire partie de cette institution.

Nous ne méconnaissons d'ailleurs pas les difficultés qui ont marqué le développement de l'Union européenne de paiements, et qui ont des causes multiples; elles s'expliquent en partie par certaines lacunes de l'actuelle structure de l'union et font l'objet de propositions de réformes qui sont en ce moment discutées entre les Etats membres.

Nous vous renvoyons aux détails contenus au chapitre 3 ci-après.

2. Maintien du caractère apolitique de l'Union européenne de paiements

Lorsque l'entrée de la Suisse à l'Organisation européenne de coopération économique était en discussion, en 1948, l'Assemblée fédérale examina particulièrement à fond la question de la compatibilité de notre participation avec notre politique traditionnelle de neutralité. Elle prit acte avec satisfaction du fait que le Conseil fédéral avait, déjà au début des travaux qui ont abouti à la création de l'Organisation européenne de coopération économique, indiqué clairement l'attitude suisse, dans une note du 9 juillet 1947 adressée par le chef du département politique aux puissances intéressées. Cette note précisait en ces termes les conditions posées par la Suisse à sa participation :

1. Il va de soi que la Suisse ne prendra aucun engagement qui serait incompatible avec son statut traditionnel de neutralité.
2. Les résolutions de la conférence, qui affecteraient l'économie suisse, ne pourront devenir obligatoires à l'égard de la Confédération que d'entente avec elle.
3. La Suisse se réserve la liberté de maintenir les accords commerciaux qu'elle a conclus avec les Etats européens qui ne participeront pas aux travaux de la conférence, et d'en conclure de nouveaux.

L'Organisation européenne de coopération économique a respecté ces conditions durant toute la période de notre participation; elles ont exactement la même valeur pour l'Union européenne de paiements qui est issue de l'Organisation européenne de coopération économique; le délégué permanent de la Suisse les a confirmées expressément lors de la signature de l'accord du 19 septembre 1950. On a parfois exprimé la crainte qu'étant donné l'effort de réarmement imposé au monde occidental, l'Organisation du pacte atlantique nord (OTAN) ne prenne le pas sur l'Organisation européenne de coopération économique et, en raison des tendances qui paraissaient se manifester en faveur d'une liaison étroite entre les deux organisations, ne mette en jeu l'existence même de l'Organisation européenne de coopération économique en la vidant de sa substance. Ces craintes ne se sont pas réalisées. La majorité des pays membres de l'Organisation européenne de coopération économique est toujours restée opposée à une liaison entre les deux organisations. Ceci parce que les buts poursuivis par l'Organisation européenne de coopération économique sont permanents et, par conséquent, soustraits aux fluctuations de la politique internationale. C'est une situation économique qui est à l'origine de l'Organisation européenne de coopération économique et de l'Union de paiements. Ce sont des événements politiques qui ont provoqué la création de l'Organisation du pacte atlantique nord. L'Organisation européenne de coopération économique a pu remplir jusqu'ici son rôle avec un succès indéniable,

grâce également à la collaboration de pays neutres. Ses tâches n'ont, du reste, pas perdu de leur importance; elles méritent au contraire d'être renforcées, comme l'indiquent les premières expériences faites par l'Union européenne de paiements. Aussi, lors de la session du conseil des ministres de l'Organisation européenne de coopération économique du 27 au 29 mars 1952, la volonté de conserver à l'Organisation européenne de coopération économique son indépendance totale à l'égard de l'Organisation du pacte atlantique nord et de maintenir son activité dans toute sa plénitude a-t-elle été clairement réaffirmée.

Nous continuons à vouer toute notre attention à ces problèmes qui touchent à notre politique de neutralité. Comme nous l'avons exposé, il n'existe, dans les circonstances actuelles, aucune nécessité de renoncer, pour des motifs tirés de la neutralité, à cette participation à l'Union européenne de paiements qui est souhaitable du point de vue économique. Au contraire, les raisons qui justifient le maintien de notre collaboration dans tous les domaines de l'activité de l'Organisation européenne de coopération économique et principalement à l'Union européenne de paiements — organisme qui représente un des plus grands efforts entrepris en vue d'assainir définitivement le système des paiements internationaux — sont d'ordre non seulement économique mais encore politique. Nous pouvons manifester la solidarité qui nous lie à l'Europe en prêtant notre appui à une institution qui, peut-être comme aucune autre, est née de conceptions correspondant à nos idées maîtresses sur ce que doivent être les relations économiques internationales.

3. Problèmes et difficultés de l'Union européenne de paiements. **Attitude suisse à l'égard de la reconduction de l'union**

a. Au cours de l'année dernière, l'Union européenne de paiements a dû surmonter toute une série de difficultés. Plusieurs pays, et notamment ceux qui bénéficient des « quotas » les plus élevés, ont connu une crise de paiements d'une intensité qui ne pouvait être prévue lors de la fondation de l'union en 1950. Les événements mondiaux, les fluctuations violentes des prix, notamment des matières premières, qui ont suivi l'ouverture des hostilités en Corée, et l'intensification consécutive de l'effort de réarmement sont, pour une part, la cause de ces difficultés. Celles-ci sont dues, pour l'autre part, aux imperfections et aux faiblesses inhérentes à la structure de l'union.

La faiblesse principale de l'union réside, sans aucun doute, dans le fait que les pays membres — à peu d'exceptions près — ne disposent pas de réserves suffisantes d'or ou de devises librement convertibles et ne peuvent ainsi recourir à ce moyen classique pour équilibrer leurs balances de paiements. L'union a pu atténuer les conséquences de cet état de choses;

il ne lui a cependant pas été possible de les supprimer. C'est là qu'il faut chercher la raison profonde des difficultés de l'union. Dans sa forme actuelle, le mécanisme des paiements de l'union offre, on le sait, aux pays participants des facilités de crédit très larges. Des versements d'or ne sont exigés d'un pays débiteur qu'après qu'il a atteint 20 pour cent de son « quota ». Ces versements, minimes au début, n'augmentent que lentement. Un pays débiteur dont le « quota » est épuisé a surtout reçu du crédit, pour 60 pour cent, tandis qu'il n'a dû verser que 40 pour cent d'or. De même, un Etat créancier qui a épuisé son « quota » n'a reçu que 40 pour cent d'or et a dû accorder 60 pour cent de crédit. Par ces facilités considérables, l'union a établi dans le trafic des paiements intraeuropéens une situation dans laquelle toutes les monnaies sont réputées avoir une valeur égale. Le fait que cette « égalité » n'est qu'apparente se révèle lorsqu'un pays débiteur, qui a fortement utilisé son « quota », doit effectuer des versements massifs d'or et qu'il ne peut pas se le permettre. Si ce pays ne bénéficie pas d'une aide supplémentaire en devises librement convertibles, il n'aura d'autre issue que de restreindre à nouveau, plus ou moins sévèrement, les importations et les services libérés en vertu des décisions de l'Organisation européenne de coopération économique. Ce sont de telles circonstances qui ont déterminé les crises financières de certains membres de l'union, entre autres l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la France.

Le mécanisme des paiements de l'union n'impose que relativement tard d'importants versements d'or aux pays débiteurs, tandis que les pays créanciers reçoivent 50 pour cent d'or dès qu'ils ont dépassé la première tranche de 20 pour cent de leur « quota », réglée par l'octroi de crédit. Ce fait a encore d'autres conséquences importantes, particulièrement en ce qui concerne le fonds de l'union. Lors de sa fondation, l'union a été dotée par les Etats-Unis d'un capital de 350 millions de dollars, qui fut, ensuite, porté à 361 millions. Bien que cette somme ait été, jusqu'ici, suffisante — l'encaisse au 1^{er} mai 1952 s'élevait à 338 millions de dollars — il faut craindre qu'avec l'augmentation progressive de l'utilisation des « quotas » et sans une modification du mécanisme actuellement en vigueur, elle ne soit insuffisante pour faire face à toutes les éventualités. Une telle évolution paraît d'autant plus probable que la situation de certains pays créanciers extrêmes de l'union — avant tout l'union belgo-luxembourgeoise — a imposé une charge supplémentaire à l'union.

C'est ainsi le problème de l'augmentation des avoirs de l'union qui se pose ; il ne saurait être dissocié des questions qui se rapportent à la réforme du mécanisme des paiements, qui est actuellement discutée à Paris. Le point de départ de ces discussions est le fait qu'en l'absence d'une aide extérieure, l'union devra résoudre ces difficultés surtout par ses propres moyens. Les propositions auxquelles le comité de direction est arrivé,

après un examen approfondi de ces problèmes, peuvent être résumées comme suit:

En premier lieu, il est essentiel, de l'avis du comité, de reviser l'échéonnement des crédits accordés à des débiteurs et des versements d'or faits par eux, afin d'accélérer les versements d'or sans modifier le rapport global de 60 pour cent de crédit et 40 pour cent d'or au moment de l'utilisation totale du « quota ». Le tableau ci-dessous met en parallèle la proposition du comité et la réglementation actuellement en vigueur.

Règlement du déficit comptable d'un pays débiteur

	Règlement actuel	Règlement par:	
	%	Crédits consentis par l'union	Versements d'or à l'union
	%	%	%
1 ^{re} tranche	20	100	0
2 ^e »	20	80	20
3 ^e »	20	60	40
4 ^e »	20	40	60
5 ^e »	20	20	80

	Règlement proposé	Règlement par:	
	%	Crédits consentis par l'union	Versements d'or à l'union
	%	%	%
1 ^{re} tranche	10	100	0
2 ^e »	10	80	20
3 ^e »	20	70	30
4 ^e »	20	60	40
5 ^e »	20	50	50
6 ^e »	20	30	70

Le comité estime que si l'on adoptait ces propositions, le capital de l'union pourrait être allégé d'une charge d'environ 120 millions de dollars, sans qu'il en résulte pour les pays débiteurs des conséquences trop graves, dont pourrait souffrir leur politique de libération des échanges.

En second lieu, d'après un projet à l'étude, les pays membres s'engageraient à tenir à la disposition de l'union, pour renforcer son fonds de roulement, un montant de 100 millions de dollars, proportionnel à l'importance de leur « quota ». Pour la Suisse, dont le « quota » est égal à 6 pour cent de la totalité des « quotas », cela représenterait 6 millions de dollars, soit 26,2 millions de francs. Ces contributions ne seraient réclamées par l'union qu'au moment où son encaisse tomberait à un niveau jugé dangereusement bas. Elles seraient remboursables dès que la situation se serait améliorée; dans le cas où l'union serait liquidée entre-temps, elles bénéficieraient d'un remboursement par priorité.

Du point de vue suisse, ces propositions du comité de direction paraissent appropriées. Notre pays attache une grande importance aux efforts entrepris en vue de donner une base plus solide à l'union. Les graves crises financières de divers pays membres au cours des derniers 18 mois ont chaque fois porté une atteinte sensible aux intérêts suisses. C'est pourquoi nous ne pouvons qu'accueillir avec faveur les efforts déployés actuellement pour améliorer le fonctionnement de l'union, notamment l'accélération des versements d'or de la part des débiteurs, et pour prévenir dans la mesure du possible les crises qui pourraient se produire et empêcher en tout cas qu'elles n'aient des conséquences désastreuses. La proposition du comité de direction visant à accélérer les versements d'or dans la limite des « quotas » des pays débiteurs répond à une thèse depuis longtemps défendue par la Suisse. L'obligation d'effectuer autant que possible dès le début des versements d'or engagera les pays débiteurs à ne pas perdre de vue les limites de leurs possibilités financières. Cette manière réaliste de considérer ce qui est possible s'impose puisque l'Union de paiements doit s'adapter aujourd'hui à une situation où elle ne doit compter que sur elle-même.

c. Bien que la Suisse considère avec sympathie les propositions du comité de direction, elle doit faire dépendre son assentiment de la solution acceptable qui devra être trouvée pour le règlement d'éventuels excédents suisses dans la prochaine année comptable. La Suisse est un « créiteur structurel » de l'ensemble des autres pays de l'union. Etant donné cette situation, un « quota » de 250 millions de dollars — soit 1093 millions de francs — a été fixé à la Suisse lors de son adhésion à l'union. Ce montant devait être suffisant pour couvrir les engagements financiers résultant de la participation de notre pays à l'union, pendant les deux années de la durée provisoire de cette institution. Malgré de nombreux événements imprévisibles — guerre de Corée, hausse des matières premières, réarmement, etc. — le calcul qui a servi de base à la fixation de notre « quota » s'est révélé dans l'ensemble exact, puisque notre « quota » était utilisé, à fin avril 1952, à concurrence de 731 millions de francs. Il faut admettre comme vraisemblable qu'au cours de la prochaine année comptable la Suisse continuera d'accumuler des excédents. Cette tendance naturelle, en tant qu'on peut le prévoir, sera encore accentuée, entre autres, par l'utilisation des stocks existants, ce qui aura pour conséquence un fléchissement des importations. Il ne serait donc pas déraisonnable de compter que, pendant la période du 1^{er} juillet 1952 au 30 juin 1953, l'excédent de notre balance de paiements à l'égard de l'union atteindra au plus 550 millions de francs.

Il est notoire que cet excédent ne pourra être couvert que partiellement par le « quota » suisse initial, qui, comme cela est exposé plus haut, devrait être reconduit vraisemblablement pour deux ans selon le système actuellement en vigueur dans l'Union européenne de paiements. Cela étant,

l'ouverture d'un nouveau crédit de la Confédération sera inévitable. Le Conseil fédéral est d'ailleurs conscient du fait qu'un nouvel appel aux moyens financiers de la Confédération en vue d'ouvrir des crédits économiques à l'étranger peut causer certaines appréhensions, tant du point de vue fédéral que de celui de l'économie privée. L'octroi de crédits est lié, pour la Confédération, à des charges appréciables. Pour ce qui concerne l'économie privée, il ne faut pas perdre de vue que ces crédits devront être remboursés tôt ou tard; or, selon les expériences faites, ce n'est possible, le plus souvent, que par une réduction de nos exportations visibles et invisibles dans les pays débiteurs et par une augmentation de nos importations. Si ces excédents devaient prendre un caractère durable, il serait souhaitable, incontestablement, que leur financement s'effectuât, comme auparavant, par la voie traditionnelle de l'exportation de capitaux au sens le plus large du terme (octroi de crédits par les banques et les exportateurs, émissions d'emprunts étrangers, etc.). Le Conseil fédéral tient, par conséquent, à souligner que la Confédération ne peut allouer des crédits qu'à titre transitoire et que l'économie privée doit ensuite la relever de cette fonction de bailleur de fonds. Il faut dès lors souhaiter que ce crédit ne soit pas entièrement épuisé. Les mesures prises au cours de ces derniers mois ont permis de prévenir certains abus et d'empêcher des transferts trop libéraux. D'un autre côté, il ne faut pas ignorer, ainsi que nous l'avons relevé à plus d'une reprise dans ce message, que l'Union européenne de paiements est une œuvre de solidarité européenne, dont le but est d'assister les pays à monnaie faible et de remédier au déséquilibre de leurs balances des paiements.

Lorsque la Suisse devint membre de l'union en automne 1950, on avait déjà tenu compte de la possibilité d'un dépassement du « quota » qui lui avait été attribué. Le conseil de l'Organisation européenne de coopération économique avait décidé, le 18 août 1950, d'accorder à la Suisse une « rallonge » (voir l'annexe n° 3 au message du 22 septembre 1950 concernant l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne de paiements; FF, II, 993). Il s'agit aujourd'hui, essentiellement, de donner un caractère concret à cette décision. A l'époque, il nous avait été possible d'obtenir pour cette « rallonge » un règlement selon lequel les excédents de la Suisse seraient couverts, à raison de 50 pour cent par des versements d'or de l'union à la Suisse et de 50 pour cent par l'octroi de crédits de la Suisse à l'union. Nous avons l'intention d'arriver avec l'Organisation européenne de coopération économique à un accord s'inspirant de ces dispositions pour le règlement des excédents suisses prévus pour la prochaine année comptable (1^{er} juillet 1952—30 juin 1953). Cela signifierait, si l'on considère la rallonge nécessaire pour une année, que la Suisse recevrait 275 millions de francs d'or et qu'elle accorderait pour 275 millions de francs de nouveaux crédits. Selon le degré d'utilisation du « quota » initial à la fin de la première période contractuelle, c'est-à-dire au 30 juin 1952, il faudrait tenir compte d'un solde éventuel lors de l'octroi du nouveau crédit. Notre délégation

près l'Organisation européenne de coopération économique à Paris a reçu pour instruction d'étudier dans ce sens cette question avec le conseil de l'Organisation européenne de coopération économique.

* * *

Vu les considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de vous recommander d'adopter le projet d'arrêté fédéral ci-joint.

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

Berne, le 20 mai 1952.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

KOBELT

Le chancelier de la Confédération,

Ch. OSER

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

concernant

le renouvellement de la participation de la Suisse à l'Union européenne de paiements

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 20 mai 1952,

arrête :

Article unique

Le Conseil fédéral est autorisé :

- 1° A renouveler pour deux ans au plus le « quota » de la Suisse dans l'Union européenne de paiements;
- 2° A accorder un crédit supplémentaire de 275 millions de francs, sous forme d'une « rallonge » au « quota » suisse primitif, en vue du règlement des excédents comptables éventuels de la Suisse à l'égard de l'Union européenne de paiements pour la période du 1^{er} juillet 1952 au 30 juin 1953;
- 3° A participer, pour un montant proportionnel à la part de la Suisse dans le système des « quotas » de l'Union européenne de paiements, à une augmentation éventuelle du capital de l'union.

QUOTAS
des pays membres de l'Union européenne de paiements
(état actuel) (*)

Pays membres	en millions d'unités de compte	en pour-cent du montant total des quotas
Belgique-Luxembourg (1)	360	8,7
Danemark	195	4,7
Allemagne (République fédérale)	500	12,0
France (2).	520	12,5
Grèce (3)	45	1,1
Islande	15	0,4
Italie (4)	205	4,9
Pays-Bas (5).	355	8,5
Norvège	200	4,8
Autriche (3)	70	1,7
Portugal (6)	70	1,7
Suède	260	6,3
Suisse	250	6,0
Turquie	50	1,2
Royaume Uni (7)	1060	25,5
	4155	100,0

(*) Depuis l'entrée en vigueur de l'Union européenne de paiements, les quotas de certains pays (Allemagne et Pays-Bas) ont été augmentés.

(1) Y compris les territoires d'outre-mer. Si la Belgique est créditrice de l'union, son quota est diminué du montant du solde de sa dette initiale (c'est-à-dire 360,0—29,4 = 330,6).

(2) Y compris les territoires d'outre-mer et la Sarre. En février 1952, 100 millions furent accordés à la France, dans les limites de son « quota », à titre de crédit spécial à court terme. Son quota actuel est donc, provisoirement, de 620 millions d'unités de compte.

(3) Aux termes d'une décision du Conseil du 20 décembre 1951, les « quotas » de l'Autriche et de la Grèce sont considérés comme nuls jusqu'au 30 juin 1952.

(4) Y compris les territoires d'outre-mer et Trieste.

(5) Y compris les territoires d'outre-mer et l'Indonésie.

(6) Y compris les territoires d'outre-mer.

(7) Le « quota » s'applique à l'ensemble de la zone sterling (Grande-Bretagne et Irlande du Nord, les dominions britanniques, les colonies, protectorats et territoires sous mandats, de même que la Birmanie, l'Irlande, l'Irak, la Jordanie et la Lybie).

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le renouvellement de la participation de la Suisse à l'Union européenne de paiements (Du 20 mai 1952)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1952
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6254
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.05.1952
Date	
Data	
Seite	229-274
Page	
Pagina	
Ref. No	10 092 756

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.