

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 mai 1962.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances rectificative pour 1962, relative à la participation de la France au Fonds monétaire international, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis est à la fois un projet de loi portant ratification d'accords internationaux et un projet de loi de finances rectificative : en effet, les accords que l'on nous demande

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Jean-Eric Bousch, vice-présidents ; Yvon Coudé du Foresto, Hector Peschaud, Julien Brunhes, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Edouard Bonnefous, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, Jacques Duclos, Pierre Garet, Roger Houdet, Michel Kistler, Roger Lachèvre, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Georges Marrane, Max Monichon, René Montaldo, Geoffroy de Montalembert, Paul Pauly, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Jacques Richard, Jacques Soufflet, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 1706, 1713 et In-8° 395.
Sénat : 204 (1961-1962).

d'approuver — par la voie d'une modification de la loi relative au Fonds monétaire international — sont des accords monétaires qui ont des répercussions sur les finances publiques intérieures.

Ce sont ces deux aspects du texte que nous étudierons successivement.

*

* *

I. — Les nouveaux accords.

La ratification de ces accords se traduit, sur le plan législatif, par une modification de l'article 2 de la loi n° 45-138 du 26 décembre 1945 relative à la création du Fonds monétaire international.

Cet article, dans sa rédaction actuelle (voir en annexe), autorise le Ministre des Finances à effectuer au F. M. I. un certain nombre de versements qu'il énumère : souscriptions initiale et complémentaires, compensations nécessitées par d'éventuelles dévaluations pour que la valeur-or des souscriptions libellées en francs ne varie pas, commissions, dettes en cas de retrait de la France ou de dissolution du Fonds.

L'article 1^{er} du présent projet ajoute une cinquième rubrique à ce texte : le montant d'un prêt de la France (2.715.381.429 NF) accordé au F. M. I. dans le cadre des nouveaux accords.

A. — L'INSUFFISANCE DES MOYENS DONT DISPOSE ACTUELLEMENT LE FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Un bref historique éclairera le problème. Le F. M. I., issu de la conférence de Bretton-Woods, a pour objet d'encourager la coopération monétaire internationale, de faciliter l'expansion du commerce international, de favoriser la stabilité des changes et d'aider à l'établissement d'un système multilatéral des paiements, en d'autres termes, de mettre fin au désordre monétaire que la grande crise économique des années 1930 avait engendré et que la guerre n'avait fait qu'aggraver.

Le capital du Fonds — qui lui permet d'accorder une aide aux pays en difficulté — provient des « quotas » versés par chaque participant, c'est-à-dire de souscriptions effectuées par chaque pays

à raison d'un quart en or et trois quarts en monnaie nationale. (Pour la France, cette souscription en monnaie nationale est faite sous forme de bons spéciaux du Trésor détenus par le F. M. I.).

Les moyens dont doit disposer le Fonds sont fonction des besoins, c'est-à-dire du volume des échanges internationaux et des modifications intervenues dans la balance des paiements des divers pays. L'ajustement des moyens aux besoins peut se faire en utilisant les deux possibilités offertes par les statuts : l'augmentation des quotas ou le recours à l'emprunt.

1° *L'augmentation des quotas.*

Ce procédé a été utilisé à deux reprises, en octobre 1946 et en février 1959. C'est ainsi que la participation française, initialement fixée à 450 millions de dollars, est passée à 525, puis à 787,5 millions de dollars (soit 3.888 millions de NF).

Le système a bien fonctionné tant que les « tireurs » — c'est-à-dire les pays ayant besoin de devises — ont surtout demandé au Fonds des dollars des Etats-Unis. L'importance de la quote-part américaine et la masse d'or convertible en dollars ont alors permis d'honorer les demandes, sans qu'il soit nécessaire de faire appel aux souscriptions en autres monnaies nationales.

C'est au début de 1958 que les tireurs ont commencé à réclamer d'autres monnaies redevenues convertibles et réputées stables, notamment celles des pays industriels comme ceux de l'Europe occidentale, le Canada et le Japon. Le mouvement s'est accentué en 1960 et surtout en 1961, à telle enseigne qu'en 1961, le dollar n'intervenait plus que pour un tiers dans les tirages. Les tirages eux-mêmes ont augmenté de volume : alors que la France avait réclamé 263 millions de dollars en 1957, l'Angleterre tirait en 1961 l'équivalent de 2 milliards de dollars.

Enfin, le retour à la convertibilité de la plupart des monnaies a entraîné des mouvements de capitaux qui peuvent momentanément perturber les finances extérieures de certains Etats.

Aussi, les monnaies des pays industriels sont-elles devenues des « monnaies rares » selon la terminologie du Fonds.

Il aurait certes été possible d'augmenter les quotas, mais ce système aurait présenté un inconvénient puisque le Fonds aurait reçu, en plus de monnaies qui lui sont utiles, des monnaies dont il n'a pas l'emploi. Aussi, a-t-on préféré recourir à la formule plus souple de l'emprunt.

2° *L'emprunt.*

Le recours à l'emprunt est prévu par l'article VII, section 2, du F. M. I. Etudié dès le début de 1961 par les services du Fonds, il fut discuté par ses Gouverneurs, lors de la réunion de Vienne en septembre 1961. M. Baumgartner, alors Ministre des Finances, prit une très grande part à ces débats et ce sont finalement les conclusions qu'il avait développées qui furent ultérieurement adoptées à Paris, au mois de décembre 1961, par les Ministres des Finances de l'Allemagne, la Belgique, le Canada, les Etats-Unis, la France, le Japon, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

Il fut ainsi décidé qu'une somme de 6 milliards de dollars serait mise à la disposition du Fonds monétaire international.

Deux documents en précisèrent l'utilisation :

— *une lettre du 15 décembre 1961* adressée par M. Baumgartner aux autorités étrangères intéressées ;

— *une décision du Fonds* en date du 5 janvier 1962.

B. — ANALYSE DES NOUVEAUX ACCORDS

1° *Les participants.*

Les participants sont au nombre de dix.

La participation de chacun d'eux aux 6 milliards de dollars mis à la disposition du F. M. I. est la suivante :

	En millions de dollars U. S.
Etats-Unis	2.000
Allemagne	1.000
Grande-Bretagne	1.000
France	550
Italie	550
Japon	250
Canada	200
Pays-Bas	200
Belgique	150
Suède	100

Ces dix pays forment ce que l'on a pu appeler le « *Club de solidarité monétaire* » qui entrera en fonction dès que les ratifications parlementaires seront intervenues. La durée de l'accord est fixé à quatre ans et pourra être prorogée.

La participation de chacun d'entre eux a été calculée en fonction de ses réserves de devises, du volume de ses échanges, du montant de ses dettes extérieures.

La lecture du tableau ci-dessus appelle quelques remarques :

— la part de l'Europe des Six atteint 2.450 millions de dollars contre 2.000 millions pour les Etats-Unis et 1.000 millions pour le Royaume-Uni : ces chiffres traduisent le remarquable redressement opéré en Europe depuis la fin de la guerre, au détriment d'ailleurs des Etats-Unis dont les réserves n'ont cessé de décroître ;

— parmi les participants européens, la France, après le remboursement de la totalité de ses tirages auprès du Fonds (125 millions de dollars en 1947, 263 en 1957 et 131 en 1958), a pu, grâce à la reconstitution de ses réserves, supporter une cotisation de 550 millions de dollars, la même que celle de l'Italie, mais inférieure de moitié à celle de l'Allemagne, dont les réserves sont le double des nôtres ;

— un pays est absent, dont la réputation de richesse est bien établie, la Suisse, parce qu'elle n'est pas membre du F. M. I., mais sa participation n'est pas exclue dans l'avenir ;

— un pays asiatique apparaît, le Japon, qui refait surface sur la scène internationale.

2° *Le mécanisme des prêts.*

Le choix du mécanisme était délicat et c'est dans ce domaine, en particulier, que le rôle de M. Baumgartner a été déterminant.

En effet, des prêts, consentis purement et simplement au F. M. I., auraient accru les moyens de ce dernier sans que les pays prêteurs puissent disposer de pouvoirs plus importants au sein de l'organisation, ces pouvoirs étant fixés en fonction du montant des quotas.

Cette solution aurait été d'autant moins acceptable qu'il s'agissait surtout de procurer au Fonds des devises des pays de l'Europe occidentale qui ne disposent, dans l'administration de l'organisme, que d'un nombre de voix restreint.

Aussi, un régime particulier a-t-il été prévu qui donne des garanties aux prêteurs.

1° La décision de prêt du Fonds monétaire international ne peut être prise qu'à l'unanimité des pays participant à l'accord — à l'exclusion du demandeur — ou, à la rigueur, à une majorité qualifiée (2/3 du nombre des participants et 3/5 des voix, pondérées sur la base des engagements pris) ;

2° Il ne peut être fait appel à la monnaie d'un pays que dans la mesure où la balance de ses paiements le lui permet ;

3° La durée du prêt sera au maximum de cinq ans, mais le prêteur qui éprouverait des difficultés de paiements extérieurs pourra demander un remboursement anticipé ;

4° Les prêts sont assortis d'un intérêt de 1,50 % et d'une commission de 0,50 %.

Telles sont les dispositions auxquelles se réfère *l'article 1^{er}* du projet de loi.

Il nous faut maintenant examiner les articles 2 et 3, qui retracent les conséquences des accords sur le plan intérieur.

*
* *

II. — La traduction des nouveaux accords dans les finances intérieures.

Ils posent un problème de financement et s'accompagnent d'une réforme comptable.

A. — LA RÉFORME COMPTABLE

Les écritures retraçant les mouvements de fonds entre le Trésor et le F. M. I. sont actuellement dispersées :

— le versement en or, correspondant au quart de notre quota, figure à l'actif du Fonds de stabilisation des changes ;

— la partie du quota fixée en francs a été transformée par le F. M. I. en bons spéciaux du Trésor qui, inutilisés jusqu'en 1960,

avaient été négociés, à la date du 3 mai 1962, pour un montant de près de 1.050 millions de nouveaux francs sur un total de 2.916 millions.

L'idée directrice de la réforme, c'est d'*assimiler les versements en or et en francs*, opérés dans le cadre du quota ou des nouveaux accords, d'en *confier la gestion au Fonds de stabilisation des changes* et d'en *retracer les mouvements dans un compte spécial du Trésor* (Compte d'opérations monétaires).

L'assimilation de l'or et des francs versés part du principe qu'il n'y a pas lieu de faire une distinction entre deux moyens de paiement convertibles en n'importe quelle devise étrangère, par l'intermédiaire du Fonds monétaire international, à l'occasion d'un éventuel tirage.

Le Fonds de stabilisation des changes gérant déjà les versements en or aura donc désormais la gestion des versements en francs.

Mais l'ensemble des mouvements apparaîtra également dans un compte d'opérations monétaires, subdivisé en trois lignes retraçant les trois natures d'opérations possibles :

- participation en or ;
- participation en francs dans le cadre du quota ;
- concours supplémentaires prévus par les nouveaux accords.

L'article 2 du présent projet a pour objet la création d'un tel compte.

B. — LE FINANCEMENT

C'est la partie la plus complexe de l'opération dont l'objet essentiel est d'éviter que les mouvements de capitaux entre le F. M. I. et la France aient des incidences sur la trésorerie intérieure.

Pour mieux comprendre le mécanisme, il faut faire une distinction entre les versements en or et les versements en francs.

1° Versements en or.

Le Fonds de stabilisation des changes a déjà pris en compte la créance que détient le Trésor sur le Fonds monétaire international

et qui est constituée par la partie-or du quota que la France a versée au Fonds (196,9 millions de dollars, soit environ 972 millions de nouveaux francs).

Les nouveaux accords ne modifient donc en rien la situation des versements en or, dont le montant sera seulement retracé, pour ordre, dans le compte spécial du Trésor.

2° Versements en francs.

Ainsi que nous l'avons déjà dit, les versements en francs sont constitués, pratiquement, par des bons spéciaux du Trésor détenus par le F. M. I. et que celui-ci présente au remboursement lorsqu'il veut se procurer des francs.

C'est ce qui s'est produit notamment au cours des années 1960 et 1961 et, comme il a été indiqué précédemment, sur un total de bons de 2.916 millions de nouveaux francs, près de 1.050 millions de nouveaux francs avaient été présentés au remboursement à la date du 3 mai 1962. Le Trésor a donc été dans l'obligation de décaisser cette somme.

En vue de modifier le système actuel, le nouveau mécanisme prévoit deux mesures : l'une, pour régulariser le passé ; l'autre, pour éviter de nouveaux décaissements de la part du Trésor.

a) *Régularisation du passé.* — Le Trésor ayant décaissé près de 1.050 millions de nouveaux francs a ainsi une créance d'égal montant sur le F. M. I. Il doit céder cette créance au Fonds de stabilisation des changes, qui lui en versera la contrevaletur. Mais comme le Trésor n'a pas besoin de telles disponibilités en ce moment, il les reversera à la Banque de France, ce qui permettra de diminuer, à due concurrence, le montant des prêts que l'Institut d'émission a consentis à l'Etat. En effet, dans la convention signée le 3 mai 1962 et dont la ratification fait l'objet de l'article 3 du projet, le montant de ces prêts est ramené de 6.500 millions de nouveaux francs à 5.450 millions de nouveaux francs, ce qui représente bien une diminution de 1.050 millions de nouveaux francs.

b) *Opérations futures.* — La gestion des opérations en francs — qu'il s'agisse de celles effectuées dans le cadre du quota ou de celles découlant des nouveaux accords — étant désormais assurée par le Fonds de stabilisation des changes, elles n'auront plus aucune incidence sur la Trésorerie. Deux cas sont en effet à considérer : ou

bien le Fonds monétaire international veut se procurer des francs ou bien il en rembourse :

— *si le F. M. I. veut se procurer des francs*, il présentera des bons du Trésor au remboursement et le compte spécial du Trésor sera débité de la somme versée au F. M. I. Mais en même temps la créance ainsi possédée par le Trésor sur le F. M. I. sera cédée au Fonds de stabilisation des changes, qui créditera le compte spécial du Trésor du montant de sa contrevaletur : l'opération sera donc « blanche » pour le Trésor.

— *si, au contraire, le F. M. I. rembourse des francs*, le compte spécial du Trésor sera crédité du montant de la somme versée par le F. M. I. ; mais comme la créance du Trésor sur le F. M. I. sera ainsi diminuée à due concurrence, le compte spécial du Trésor devra verser cette somme au Fonds de stabilisation des changes, dont les engagements se trouveront réduits dans la même proportion : là encore, l'opération sera « blanche » pour le Trésor.

Ainsi, en résumé,

— les mouvements de capitaux entre la France et le F. M. I. seront désormais supportés par le Fonds de stabilisation des changes et non plus par le Trésor ;

— le solde du compte spécial du Trésor indiquera, à tout moment, le montant des avoirs en francs que le F. M. I. n'aura pas utilisés sur le montant global du concours financier consenti par la France, avoirs qu'il conservera sous forme de bons spéciaux du Trésor.

*
* *

Ce nouveau mode de financement n'a soulevé aucune objection de la part de votre Commission des Finances, qui a constaté par ailleurs que les nouveaux accords traduisent le désir de coopération qui anime les grands pays industriels dont les économies et les monnaies sont de plus en plus solidaires.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Finances vous propose d'adopter, sans modification, le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale.

ANNEXE

Loi n° 45-0138 du 26 décembre 1945.

Article premier.

Le Gouvernement est autorisé à adhérer aux deux accords relatifs à un Fonds monétaire international et à une Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement qui constituent respectivement les annexes A et B à l'Acte final de la Conférence monétaire et financière des Nations Unies tenue à Bretton Woods du 1^{er} au 22 juillet 1944 et dont la traduction est annexée à la présente loi.

Art. 2.

Le Ministre des Finances est autorisé à verser, sur les ressources du Trésor, au Fonds monétaire international :

1° Le montant de la souscription du Gouvernement français, conformément à l'article III, sections 3 a) et 4 a), de l'accord relatif au Fonds ;

2° Le cas échéant, et conformément à l'article IV, section 8 b) et d), de l'accord relatif au Fonds, les sommes nécessaires pour compenser la réduction en valeur-or des avoirs en monnaie française détenus par le Fonds ;

3° Les commissions dues au Fonds, conformément à l'article V, section 8, de l'accord relatif au Fonds ;

4° Le cas échéant, les sommes dues au Fonds, soit, en cas de retrait du Gouvernement français, conformément au supplément D à l'accord relatif au Fonds, soit, en cas de liquidation du Fonds, conformément au supplément E audit accord, soit, en cas de faillite ou de manquement du dépositaire des actifs du Fonds désigné par le Gouvernement français, conformément à l'article XIII, section 3, dudit accord.

.....

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

L'article 2 de la loi n° 45-0138 du 26 décembre 1945 relative à la création d'un Fonds monétaire international et d'une Banque internationale pour la reconstruction et le développement est ainsi complété :

« 5° Dans la limite de 2.715.381.429 NF ainsi que, le cas échéant, de la somme nécessaire pour compenser la réduction en valeur-or dudit montant, les sommes correspondant à des prêts remboursables, dans les conditions prévues à l'article VII, section 2, alinéa 1, de l'accord relatif au Fonds et par les décisions des administrateurs du Fonds concernant l'application de cet article. »

Art. 2.

Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte d'opérations monétaires intitulé : « Opérations avec le Fonds monétaire international » où seront retracées les opérations prévues à l'article 2 (1°, 2° et 5°) de la loi n° 45-0138 du 26 décembre 1945 et les mouvements de fonds avec le Fonds de stabilisation des changes résultant de ces opérations.

Art. 3.

Est approuvée la convention ci-annexée passée le 3 mai 1962 entre le Ministre des Finances et des Affaires économiques et le Gouverneur de la Banque de France.

NOTA. — Voir les documents annexés au n° 1706 (Assemblée Nationale, 1^{re} législature).