dodis.ch/30949

Considérations sur la politique financière de la Confédération et des banques

Conférence de M. le Dr H. Streuli, Conseiller fédéral, à la Journée des Banquiers à Lucerne, le 26 septembre 1959.

Monsieur le Président et Messieurs,

C'est à votre réunion de Zermatt, l'an passé, que j'ai, pour la première fois, eu l'honneur de m'adresser à vous. Ce n'est donc pas pour me plier à une coutume établie que j'ai spontanément accepté de donner suite à votre invitation. Je ne puis aujourd'hui que répéter ce que je vous ai dit à Zermatt. Je me réjouis cependant de l'occasion qui m'est offerte de vous exposer encore une fois quelques principes, car certaines choses méritent d'être répétées.

Je m'adresse à vous en tant que représentant de l'Etat. Vous avez le bonheur d'appartenir à une branche économique qui dans notre pays - plus que dans tout autre - a su s'assurer une vaste marge de liberté. Au premier abord il peut donc paraître paradoxal que je vous parle aujourd'hui à nouveau précisément de cette liberté et de la façon dont elle doit être sauvegardée. Le maintien d'une économie libre me tient, comme à vous-mêmes, fort à coeur. Je me suis toujours prononcé en faveur de cette économie libre et contre une économie planifiée de la Confédération, chaque fois que celle-ci n'est pas absolument inévitable.

Une des conditions - certes pas la dernière - d'une économie saine est une politique financière saine. C'est pourquoi je n'ai jamais été partisan, pour maintenir le plein emploi, de l'idée d'une "légère inflation dosée". Cette idée ne tient pas compte de la réalité; elle n'est capable que d'éveiller des illusions.

Dodis

dodis.ch/30949

Constamment aussi j'ai insisté sur les dangers qui peuvent naître de la tendance de confier sans cesse de nouvelles tâches à l'Etat. L'initiative privée et la part de risques que prend l'individu dans les affaires économiques se rétrécissent dans la proportion de l'augmentation de l'activité de l'Etat. D'autre part, ce dernier ne peut pas se charger de tâches supplémentaires sans réunir auparavant les fonds qui sont nécessaires pour les accomplir. La charge fiscale croissante qui en résulte immanquablement affaiblit dans une mesure correspondante l'esprit d'entreprise, le goût du risque, la mobilité et la capacité d'adaptation dont notre économie a besoin d'une manière particulière. Ajoutons que l'économie privée pourrait souvent accomplir la même tâche d'une manière plus productive. Dans ces conditions, les dépenses de l'Etat contribuent également à augmenter le niveau des frais de production et des prix indigènes, influent sur le standard de vie et entravent la possibilité de concurrencer l'étranger. L'économie privée, stimulée par la libre concurrence, est également créatrice, ce qu'on ne peut dire sans réserve de l'administration - Ce disant, je ne fais aucun reproche -. Par conséquent, l'appel à l'Etat pour des tâches économiques devrait être limité au strict minimum.

La situation est différente en ce qui concerne des domaines tels que la défense militaire du pays pour laquelle des prestations très étendues, mais qui ne peuvent pas être productives, sont nécessaires. En ce cas-là, l'Etat seul peut remplir ces tâches. Quant à l'autre extrême, c'est sans doute une erreur d'obliger par des lois l'Etat à accorder des subventions ou des contributions aux fins d'alléger les prix, lorsque celles-ci faussent le libre jeu du marché dans une mesure telle que la productivité en souffre ou, au contraire, qu'il y a surproduction. A la longue une telle politique rend absurde la fonction de l'Etat et ne sert certainement pas l'intérêt général. En outre, on risque en octroyant des subventions de violer le principe de l'égalité de traitement. L'intervention de l'Etat exige, par consé-

dodis.ch/30949

quent, dans chaque cas un subtil dosage et un examen constant des mesures prises et de leur répercussion.

L'Etat doit se laisser diriger par les lois de l'économie. Je voudrais maintenant vous exposer que, dans le domaine de la politique financière qui nous intéresse particulièrement, la Confédération, pendant toute la période d'après-guerre et jusqu'à maintenant, a procédé ainsi dans la mesure où cela était en son pouvoir.

Après la guerre, le compte financier de l'Etat révéla des excédents - parfois importants - de recettes sur les dépenses. De ce fait, l'économie et les consommateurs disposaient pour leurs dépenses de moins de fonds et la tendance conjoncturelle a été de ce fait freinée. Pendant les années de 1951 et de 1952, il n'a pas été possible, à cause de la situation politique internationale, d'empêcher une augmentation des dépenses de défense nationale. Comme, en outre, le projet de financement des dépenses d'armement a été repoussé, on a enregistré, pour une courte période, des déficits que la conjoncture ne justifiait guère. Dans les années qui suivirent il y eut cependant de nouveau des excédents de recettes qui en 1957 - 1958 diminuèrent grandement à cause d'un fort ralentissement de l'activité économique.

Ces résultats montrent que le compte financier de la Confédération répond dans l'ensemble aux exigences de la politique conjoncturelle. Les autorités fédérales ne se sont cependant pas contentées de ces résultats. Pour renforcer l'essai modérateur que l'on attend des excédents de recettes, ceux-ci ont été conservés pour un temps dans "l'armoire frigorifique", malgré les critiques que cette politique souleva. Il aurait été faux du point de vue de la politique conjoncturelle de renforcer encore la fluidité du marché de l'argent et des capitaux en procédant à des remboursements de dettes, au moment où la Confédération et la Banque nationale devaient conjuguer leurs efforts pour maîtriser en quelque sorte les tendances inflationnistes. Ultérieurement, l'occasion s'offrit, alors qu'il y avait une certaine pénu-

dodis.ch/30949

rie sur le marché des capitaux, d'apporter des fonds à celui-ci, et ainsi de l'alléger d'une manière sensible. Du fait que la situation économique était encore très bonne auparavant, ces remboursements ont soulevé chez nous certaines craintes du point de vue de la politique conjoncturelle; ils ont cependant permis de surmonter les difficultés dans lesquelles le marché des capitaux se trouvait momentanément.

Parmi les mesures économiques qui ont été prises par la Confédération, mentionnons également que le Département des finances et des douanes a fait preuve de retenue dans la fixation des taux d'intérêt des rescriptions pendant la période de grande liquidité d'après-guerre. Les autorités fédérales ne voulaient pas exercer de leur côté une pression sur les taux, mais désiraient uniquement agir conformément à l'évolution du marché de l'argent et des capitaux. Cette manière de faire a contribué à empêcher une plus forte baisse des taux d'intérêt.

Importante fut en outre l'introduction de réserves de crise. La constitution de ces réserves privées doit soutenir les efforts de l'Etat visant à obtenir une certaine stabilité économique. La loi fédérale de 1951 sur la constitution de réserves de crise donne à l'économie privée la possibilité de faire face à cette exigence de la politique conjoncturelle.

Actuellement les réserves de crise s'élèvent à 452 millions de francs, dont 305 millions sont placés en bons de dépôt de la Confédération. En cas d'utilisation de ces fonds dans le cadre d'une action décrétée par le Conseil fédéral, il serait accordé sur les réserves actuelles des ristournes d'impôt de l'ordre de 140 millions de francs, dont 51 millions sur l'impôt pour la défense nationale, 48 millions sur les impôts cantonaux et 41 millions sur les impôts communaux. On pourrait ainsi disposer actuellement pour créer des occasions de travail d'environ 592 millions de francs au total provenant des réserves de crise et des impôts.

dodis.ch/30949

Bien que la situation actuelle exclut, sans aucun doute, la création d'occasions de travail, certaines personnes dans les milieux économiques demandent qu'une partie des réserves de crises, y compris les ristournes d'impôts, servent à la transformation de la production. Il est certain qu'une adaptation de la production en temps opportun aux nouvelles conditions du marché contribuerait à réduire le chômage à l'avenir. La question fondamentale est toutefois de savoir si les réserves de crise ont été créées pour financer de telles transformations ou si elles ne doivent pas plutôt, comme jusqu'ici, servir à combattre ou à parer à un chômage imminent, autrement dit à faire face dans une certaine mesure à des cas urgents. Le texte de la loi justifie à vrai dire cette dernière interprétation.

Il serait en tout cas souhaitable du point de vue de la compensation que les fonds ne soient pas engagés maintenant, alors que la situation économique est très bonne. En outre, le marché de l'argent et des capitaux est encore relativement liquide, de sorte que les banques devraient être en mesure de mettre à disposition des entreprises intéressées les fonds qui font éventuellement défaut à ces dernières pour financer leur transformation. On pourrait pour le moins se demander ce qu'il adviendrait si l'on prélevait actuellement dans les circuits économiques qui font confiance à la Confédération des fonds qui ont été stérilisés dans l'idée de freiner quelque peu la tendance aux investissements. La libération de ces fonds serait justifiée en cas de récession économique, moment où ils contribueraient à compléter les investissements insuffisants. Il va de soi que les entreprises peuvent en tout temps utiliser leurs réserves pour des transformations, mais, dans ce cas, les impôts payés ne seront pas remboursés.

Cependant, ce n'est pas seulement la Confédération qui doit tenir compte dans son action de la situation économique; les banques aussi doivent se prononcer en faveur d'une politique anti-inflationniste dans l'intérêt général certes, mais aussi

dodis.ch/30949

dans leur propre intérêt. Le maintien du pouvoir d'achat du franc est la condition d'une circulation monétaire ordonnée et constitue la base de la confiance des bailleurs de fonds suisses et étrangers. Les banques ont aussi suivi une politique conjoncturelle - c'est indéniable - en s'imposant volontairement certaines restrictions lorsque ce fut nécessaire.

Les "gentlemen's agreements" sur la limitation des crédits de construction et des prêts hypothécaires, sur le traitement des avoirs vagabonds étrangers et sur le maintien d'avoirs minimums auprès de la Banque nationale ont été de nature à lutter contre les tendances à la surexpansion économique. Je dois cependant vous rappeler que la gêne constatée en 1957 dans l'octroi des crédits était dûe pour une part non négligeable aux engagements exagérés de quelques groupes de banques. Maintenant que la prospérité économique a tendance à nouveau à s'accroître, le danger que la même faute soit commise est grand. Il est donc nécessaire de faire preuve de retenue dans l'octroi des crédits, aujourd'hui également.

Après cette petite incursion dans la politique conjoncturelle, revenons à l'activité normale de l'économie. Permettez-moi à ce sujet de faire une constatation de caractère général: De prime abord, la nature de certaines activités, en particulier celles qui visent à obtenir un profit, est telle qu'elles ne peuvent être exercées par l'Etat. Pour plus de clarté encore, je répète ce que j'ai dit l'année passée, à savoir que

"La Confédération n'est pas un banquier"

ni pour le pays, ni pour l'étranger.

De 1952 à 1957, la Confédération, il est vrai, accorda des prêts d'investissements à nos pays voisins pour un montant total d'environ 700 millions de francs. En accordant ces crédits on n'avait aucunement l'intention d'engager l'Etat dans des transactions financières. Ces accords s'imposèrent plutôt par des considérations historiques. On sait que notre créance d'un milliard provenant du clearing germano-suisse pendant les années

dodis.ch/30949

1940 à 1945, est la conséquence d'événements de guerre. Au cours des pourparlers avec la République fédérale d'Allemagne sur la conclusion d'un accord relatif à l'amortissement de cette somme, on put arriver à un meilleur résultat, c'est-à-dire à convenir du paiement d'une somme forfaitaire plus élevée en acceptant qu'un montant de 250 millions de francs soit consacré à des investissements. C'est ainsi que des prêts ont été consentis aux Chemins de fer et à l'industrie métallurgique allemands. Ces arrangements avec la République fédérale d'Allemagne en ont entraîné d'autres avec la France, l'Italie et l'Autriche. Ils ont permis à notre pays de s'assurer des avantages appréciables en matière de politique des transports. Cette phase des investissements d'Etat à l'étranger motivée par des conditions extraordinaires a cependant pris fin et les nouveaux besoins financiers qu'éprouvera l'étranger devront être couverts par les banques pour autant que l'exportation des capitaux peut être conciliée avec les intérêts de notre pays.

Le prêt de 200 millions de francs accordé en 1956 par la Confédération à la Banque internationale de développement et de reconstruction a donné lieu également à quelques critiques. Ce prêt a cependant servi la "Politique de protection du marché suisse de l'argent et des capitaux". Il constitua une aide aux pays insuffisamment développés et favorisa notre industrie d'exportation. Ce triple avantage a justifié l'octroi exceptionnel d'un tel prêt. En principe, le financement des activités économiques reste comme précédemment l'affaire des banques.

Ceci ne signifie cependant pas que la Confédération doive rester inactive dans le domaine de l'aide aux pays insuffisamment développés. Depuis des années, le Conseil fédéral est d'avis que la Suisse doit collaborer - avant tout pour des raisons de solidarité et d'humanité - à l'aide technique et économique. Les chambres ont approuvé cette manière de voir. Dès le début, notre pays a participé avec des fonds de la Confédération au programme d'aide technique des Nations Unies; en outre, il a financé sur le plan bilatéral son propre programme d'aide technique et a

dodis.ch/30949

versé des contributions à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA), au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE), ainsi qu'à l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Au cours des neuf dernières années, la Confédération a versé pour l'aide aux pays insuffisamment développés 31 millions de francs au total, sans compter les prestations qu'elle a accordées dans le cadre des garanties à l'exportation, ni le prêt à la Banque internationale de développement et de reconstruction. Au cours des années prochaines, les dépenses en faveur de l'aide technique dans le cadre des Nations Unies et sur le plan bilatéral devront être considérablement accrues. Dans un message, qui est actuellement soumis aux Chambres, le Conseil fédéral propose de porter au total à 5 millions de francs les crédits en question, lesquels s'élevaient jusqu'à maintenant à 1,8 million. On examine actuellement d'autres possibilités d'actions en vouant un intérêt particulier aux contributions suisses qui permettraient de consolider d'anciens débouchés ou d'en ouvrir de nouveaux à nos produits d'exportation.

En outre, des investissements directs ont permis à l'économie privée d'inscrire à son actif des réalisations importantes. Cela nous entraînerait trop loin d'entrer ici dans les détails. Vos instituts participent à cette oeuvre dans une mesure non négligeable, puisqu'ils ont ouvert le marché suisse des capitaux à la Banque internationale de développement et de reconstruction. Jusqu'à ce jour, sept emprunts de cette dernière d'un montant total de 400 millions de francs ont été émis sur le marché suisse. Le produit d'autres emprunts a profité directement à des pays en voie de développement, tels que le Congo belge, l'Afrique du Sud et l'Australie. Parmi les emprunts étrangers émis sur le marché suisse depuis 1950 et totalisant plus de 2 milliards de francs, y compris les emprunts de la Banque internationale susmentionnée, pas moins de la moitié profitent à ces pays.

Il est à prévoir que le problème de l'aide aux pays en voie de développement préoccupera les autorités d'une manière crois-

dodis.ch/30949

sante. Certes, il nous incombe aussi de favoriser, dans la mesure de nos moyens, le développement des pays économiquement en retard. Toutefois, il appert que notre empressement à porter secours fait perdre souvent le sens des proportions. On considère la Suisse comme un pays riche et l'on croit pouvoir attendre des miracles de sa participation à l'aide aux pays en voie de développement. Loin de nous l'idée de contester que la Suisse, si l'on en juge au standard de vie de sa population, est un pays prospère. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que notre capacité économique et financière est nécessairement limitée par l'exiguité du pays et par le manque de matières premières indigènes. En comparaison, les besoins des pays en voie de développement paraissent énormes. Notre contribution à la satisfaction de ces besoins ne pourra être que très minime, même si nous faisons l'impossible, compte tenu de nos moyens. Aussi est-il important que notre contribution soit accordée de la manière la plus appropriée. Il siéra avant tout de nous associer à l'aide multilatérale, afin d'éviter que nos moyens limités ne soient emportés par le vent comme des fétus dans l'immense étendue des pays et des continents en voie de développement.

Toutefois, le problème du développement économique et technique et son financement jouent aussi un rôle à l'intérieur des frontières nationales. A ce sujet il existe une tendance au pessimisme qui laisse entendre que l'économie privée ne pourra plus à l'avenir accomplir seule les tâches qui s'offrent à elle, en d'autres termes qu'elle ne pourra plus par ses propres moyens procéder aux investissements nécessaires. L'importance des changements intervenus se mesure au fait que l'industrialisation du 19e siècle, comme aussi le financement des constructions ferroviaires il y a cent ans, eurent lieu sans aide de l'Etat et avec le seul concours des importations privées de capitaux. Depuis lors, le goût du risque des bailleurs de fonds a considérablement diminué, et cela en contradiction avec le développement technique qui progresse à une vitesse folle. Différentes raisons, sur lesquelles je n'ai pas besoin de m'apesantir ici, expliquent ce phénomène.

dodis.ch/30949

La question du financement des usines hydroélectriques nous a donné un exemple de cet état de choses. Le resserrement passager du marché interne des capitaux, il y a deux ans, rendit temporairement très difficile le rassemblement des fonds nécessaires à la construction d'usines hydroélectriques.

Aussi le Conseil fédéral eut-il à s'occuper de requêtes tendant à ce que la Confédération intervienne dans l'octroi de prêts pour la construction de ces usines. Il était parfaitement conscient qu'il s'agissait là d'une question d'une grande portée nationale. Mais l'octroi d'un prêt ou la fourniture de garanties aurait porté une grave atteinte aux principes de l'économie libre et du fédéralisme, la construction d'usines électriques étant considérée traditionnellement comme affaires des cantons, des communes et de l'économie privée, et certes pas d'une tâche de la Confédération.

Nous en étions arrivés au point que, même dans un domaine conventionnel comme celui de la construction d'usines électriques, l'on ébranlait, pour des motifs purement économiques, et cela sans scrupules excessifs, les fondements de la répartition des tâches, qui avait fait ses preuves. L'Etat fédératif constitue pourtant l'alpha et l'oméga de l'ordre confédéral tel que nous le concevons. Nous devons nous y tenir. L'opinion selon laquelle il est toujours et partout suranné de s'en tenir au passé ne doit pas nous induire en erreur. Il existe aussi des options fondamentales qui bravent le temps; nous devons avoir le courage de nous y conformer même s'il nous en coûte. Nous devons être prêts à payer le prix de notre organisation fédérative; les consommateurs aussi doivent être prêts à payer le prix et je crois qu'ils le sont.

Je voudrais également souligner combien il est souhaitable que les banques se consacrent aux tâches nouvelles qui s'offrent à elles. Le développement technique spécialement leur ouvre de nouveaux champs d'activité. Dans ce domaine existe aussi malheureusement la tendance d'introduire la Confédération dans le cir-

dodis.ch/30949

cuit économique, en raison de sa force financière. J'ai particulièrement en vue le financement des réacteurs atomiques.

Depuis 1946, la Confédération a déjà dépensé 70 millions de francs pour la recherche scientifique dans le domaine de l'énergie atomique, sous forme de contributions à la constructions et à l'exploitation d'un réacteur atomique, ainsi qu'à des oeuvres internationales dans ce domaine. L'octroi de 36 nouveaux millions a déjà été approuvé, auxquels il faut ajouter encore 3 à 5 millions annuellement comme participation aux recherches internationales. L'extension désirée de l'aide fédérale à la construction de réacteurs expérimentaux soulève toutefois des questions de fond. Ici aussi il convient de faire exactement le départ entre le champ d'activité de l'économie privée et celui de la Confédération. Nous avons en principe un ordre économique libéral tourné vers l'économie privée et une constitution fédérale adaptée à ce postulat. Aussi est-ce au premier chef à l'industrie qu'incombe la responsabilité de favoriser et de consolider le progrès technique. Il est certes exact que dans différents pays européens l'Etat ou une Compagnie étatisée d'électricité supporte les dépenses du développement de l'énergie atomique; mais une comparaison avec ces pays n'est pas concluante, car ils ne possèdent pas notre structure fédérative. Dans des pays comme l'Angleterre, la France, les Etats scandinaves, les compagnies d'électricité sont étatisées. L'Etat central est ainsi tenu d'assurer l'approvisionnement du pays en électricité. Il est donc clair que l'Etat, qui a la responsabilité dernière de l'approvisionnement du pays en électricité, soit directement engagé dans la construction de réacteurs qui représentent une source future d'énergie. Cette condition essentielle n'est précisément pas réalisée dans notre pays, puisque la Confédération ne possède pas de compagnie fédérale d'électricité. En Suisse ce n'est donc pas à la Confédération, mais aux cantons, aux communes et à leurs compagnies régionales d'électricité qu'incombe la responsabilité d'assurer une production suffisante d'énergie.

dodis.ch/30949

Nous ne voulons en aucune manière abandonner cette répartition des tâches, qui a fait ses preuves, et faire porter à la Confédération la responsabilité de tout ce qui concerne l'énergie atomique et finalement la production d'énergie.

Il est beaucoup plus conforme à notre structure particulière de ne recourir à l'Etat qu'en cas d'urgence absolue, et seulement dans la mesure de cette nécessité: cela signifie que, même lorsqu'une aide fédérale est accordée, certains principes doivent être sauvegardés, comme celui de la participation de l'Etat en cas de besoin seulement et à titre purement subsidiaire et du refus de soutenir un groupe d'intérêts particuliers. Pratiquement, cela signifie que les capitaux nécessaires doivent être réunis principalement par l'industrie et les banques et seulement pour une faible part par la Confédération. Ainsi l'influence de l'Etat, quantitativement du moins, serait restreinte à une mesure supportable. La fonction de chef d'entreprise et celle de banquier continueraient à appartenir au premier chef à l'économie privée, qui demeurerait responsable économiquement et techniquement. Enfin, ce système mixte de financement de la recherche et du développement technique devrait fonctionner dans le cadre d'une organisation qui serait ouverte à tous les entrepreneurs intéressés, notamment aux entreprises moyennes et petites, particulièrement mises en danger par le progrès technique.

Dans cette question du financement de la recherche atomique et de la production d'énergie atomique, il est essentiel aussi que les banques prennent conscience à temps de leurs nouvelles tâches.

Depuis sa fondation, la Confédération dut également s'adonner à des tâches toujours nouvelles; la liste des obligations de l'Etat s'est allongée à un point tel qu'il convient d'éviter dans toute la mesure du possible de transférer de nouvelles compétences à la Confédération. Je voudrais illustrer cette affirmation en vous indiquant l'augmentation des dépenses de l'Etat. Durant les 25 premières années de son existence, les dépenses totales

dodis.ch/30949

de la Confédération oscillèrent entre 5 et 15 millions de francs. Cela impliquait une charge de 2 à 6 francs par habitant. Même lors de l'occupation des frontières en 1870 ces dépenses n'augmentèrent pas au-delà de 20 millions de francs, c'est-à-dire 8 francs par habitant. Si l'on considère que le franc suisse d'alors avait un pouvoir d'achat environ trois fois supérieur à celui d'aujourd'hui, il en résulte, pour cette période, une charge fiscale de 6 à 18 francs par habitant. Depuis lors, les obligations de la Confédération ont considérablement augmenté. En conséquence, les dépenses de l'Etat ont aussi subi une courbe ascendante. Elles se montent actuellement à 2,5 millions chaque année, c'est-à-dire à 500 francs par habitant. Le travailleur est aujourd'hui frappé en moyenne d'un impôt annuel de 1040 francs. Ces chiffres marquent l'importance qu'a déjà l'Etat, sans qu'on le charge de nouvelles obligations que l'industrie privée peut remplir aussi bien, sinon mieux que lui. A mon avis, c'est un phénomène malsain que ce perpétuel recours à l'aide de la Confédération. Ce n'est pas au premier chef l'affaire de celle-ci de fournir à l'économie les moyens financiers dont elle a besoin pour son développement, même s'il s'agit de domaines techniquement nouveaux comme la production de l'énergie atomique. C'est bien plutôt aux banques qu'incombent ces nouvelles tâches. Puisque la Confédération ne peut s'en charger, vos instituts doivent s'en occuper eux-mêmes. Les banques sont les gérants d'une partie importante du patrimoine national. Celui-ci n'est pas destiné en premier lieu à contribuer à l'élévation des chiffres inscrits dans les bilans des banques et à la consolidation de leurs réserves, mais à fournir à l'économie le capital nécessaire à la production et au développement futur. Il peut cependant arriver qu'un accroissement de la prospérité économique et une tendance à la hausse des prix rendent souhaitable une certaine retenue lors de l'attribution par les banques de crédits à l'intérieur, afin de tempérer cette hausse et d'éviter des investissements excessifs. Ces considérations ne s'appliquent toutefois pas dans la même mesure aux investissements de capitaux à l'étranger, Il faut tenir comp-

dodis.ch/30949

te de ces nuances. L'investissement des capitaux d'une manière profitable à l'ensemble de l'économie exige parfois des efforts particuliers, notamment l'abandon des chemins battus, si besoin est. On sert ainsi l'avenir du pays, d'une manière nouvelle dans des domaines nouveaux et en pleine connaissance du développement technique et économique. On fait preuve également d'une initiative plus large que par le passé et l'on prend les risques nécessaires. Les banques devraient faire travailler d'une manière plus active que jusqu'ici leurs talents. Naturellement que je n'emploie pas ce dernier terme dans son sens latin de monnaie, mais dans le sens biblique et figuré de facultés!

Nous vivons une époque de changements extraordinaires comme on n'en a pas encore connus jusqu'à ce jour. Ceux-ci ont un caractère presque général et ne se restreignent nullement au domaine physique et technique. Ils sont aussi d'ordre économique, sociologique et psychologique. La formation d'entités économiques et de blocs politiques géants, l'éveil des peuples économiquement sous-développés et l'agitation croissante de notre temps constituent quelques exemples de cette évolution. Il est clair que ce processus tend vers des formes nouvelles de l'agir et de l'être, dont la Confédération et les banques devront aussi tenir compte. Dans le domaine bancaire, quelques nouvelles créations ont déjà vu le jour, sur le plan international, depuis la fin de la guerre, ainsi, par exemple, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, la Banque Import-Export et l'International Finance Corporation. L'apparition de certaines nouveautés dans notre propre monde bancaire également ne devrait plus être qu'une question de temps. J'ai la conviction que nos banques reconnaîtront ces besoins au moment voulu et sauront s'y adapter.

Le bouleversement général fait aussi sentir ses effets sur le plan étatique. Le développement croissant de deux types de dépenses est caractéristique à cet égard: les dépenses militaires et les dépenses à caractère social. A quoi il faut ajouter, mais j'espère passagèrement dans leur extension actuelle, les dépenses très importantes pour l'agriculture.

dodis.ch/30949

J'ai déjà signalé que l'Etat, même s'il ne doit pas assumer le rôle des banques, ne peut ignorer que la technique moderne pose à l'économie des exigences accrues qui ne peuvent être satisfaites par l'industrie et les banques seules. La tâche consistera à donner à la collaboration de la Confédération une forme qui sauvegarde les principes du fédéralisme car, je le proclame également, après la liberté, la structure fédéraliste de l'Etat est notre bien le plus précieux. Fritz Ernst nous dit:

> "La doctrine du fédéralisme est un bien inaliénable. L'échelle romaine de la pax-amicitia-societas, l'attribut triple du foedus classique est une échelle qui conduit au ciel, mais qui précisément pour cela est difficilement accessible aux hommes."

Qu'il me soit permis d'ajouter que, pour le banquier, l'échelle dont parle Fritz Ernst est peut-être spécialement difficile à gravir!

La structure fédéraliste de l'Etat et l'économie libre sont étroitement liées. Je dois pourtant rappeler d'emblée que la liberté ne peut jamais être absolue. Je cite les paroles de Goethe:

> "Man kann in wahrer Freiheit leben,
> und doch nicht ungebunden sein." *)

En pratique, cela paraît évidemment beaucoup moins poétique de parler p.ex. de la politique de l'exportation des capitaux à l'égard du Marché commun. Je comprends parfaitement les soucis que les mesures du Conseil fédéral vous ont causés parfois. Pour justifier les autorités qu'il me soit permis d'ajouter que ce n'est pas la Suisse qui a commencé à penser à la politique des grands espaces; nous y avons plutôt été contraints par la communauté économique européenne. Il paraît compréhensible de se demander si en droit une politique restrictive d'autorisation est

---

*) Goethe, Gedichte "Wahrer Genuss"
("On peut vivre en parfaite liberté
et cependant ne pas être exempt de liens.")

dodis.ch/30949

admissible. A ce propos j'aimerais relever ce qui suit: La Banque nationale est autorisée, par l'article 8 de la loi sur les banques, à tenir compte dans ses décisions des intérêts économiques du pays. En outre par l'art. 2 de la loi sur la Banque nationale, notre institut d'émission, est expressément tenu de "pratiquer une politique de crédit et une politique monétaire suivant les intérêts généraux du pays."

Les restrictions à l'exportation de capitaux à l'égard du Marché commun n'ont en aucune manière pour but de sauvegarder les intérêts d'un groupe, comme on l'a prétendu. Mais les discussions dans le cadre de l'intégration posent un problème économique national de première importance. Les banques sans aucun doute feront preuve ici de compréhension et seront prêtes à prendre en considération l'intérêt national. Il n'est pas besoin d'être partisan de l'économie dirigée pour reconnaître qu'il y a des situations dans lesquelles le Conseil fédéral - ou aussi la Banque nationale - doit pouvoir mettre en oeuvre tous les moyens qui sont légalement à sa disposition. L'application d'une politique d'exportation des capitaux adaptée à la situation fait partie de ces moyens. C'est pourquoi j'en appelle à vous qui représentez les banques pour vous prier, non seulement de montrer dans cette question de la compréhension à l'égard des autorités, mais encore d'accorder de vous-mêmes votre vigilante attention à ces problèmes.

Les banques comprendront que, de temps à autre, dans une économie libérale également, le potentiel économique doit être concentré sur un but national. Dans un monde où l'économie et la politique sont toujours plus considérées par les gouvernements comme une unité et où les prestations économiques sont utilisées d'une manière croissante comme instrument de la politique extérieure, tout un chacun ne peut plus, chez nous également, faire selon son bon vouloir. Assurément que la récompense pour ces prestations et les ménagements réciproques que l'on s'accorde n'est pas immédiatement visible. A ce sujet un de nos économistes distingués s'est exprimé récemment comme il suit:

dodis.ch/30949

"Seuls nos descendants récolteront probablement les fruits de nos efforts d'aujourd'hui, de même que dans le présent nous tirons profit de maintes prestations techniques que nos prédécesseurs ont accomplies dans le passé."

Nous nous nourrissons du produit du travail passé et nous profitons des risques pris dans le passé. Continuer la chaîne fait aussi partie de notre héritage historique. Nous aussi nous devons mettre complètement à disposition tous les moyens dont nous disposons; nous devons faire de notre mieux, être prêts à prendre nos risques, montrer de l'initiative et être conscients de nos responsabilités. Les moyens et les outils dont nous nous servons peuvent assurément se modifier au cours du temps. Les anciens horizons reculent, des espaces plus vastes s'offrent à l'homme et de nombreuses forces plus puissantes s'affrontent. Un de vos éminents collègues a écrit récemment:

"Le développement intensif de l'économie suisse s'appuie sur une base économique toujours plus large qui a surtout le caractère européen mais qui, pour une part importante, est aussi universelle."

Nous devons prendre conscience de ces nouvelles proportions et voir la nouvelle ligne d'orientation: plus grandes seront pour nous les difficultés en Europe, plus nous devrons nous souvenir que les moyens techniques modernes nous donnent la possibilité d'être, en même temps que les autres, à n'importe quel point du globe. Ce que l'Europe était à nos grands-pères, le globe l'est maintenant à nous. Cette constatation peut être tout à la fois effrayante et encourageante, effrayante pour les timorés qui, brusquement arrachés de leur maison où ils se calfeutrent, sont plongés dans un vaste monde inconnu, encourageante pour les forts, pour ceux qui ont l'esprit d'entreprise et qui voient dans des espaces plus vastes la possibilité de développer davantage leurs capacités. En ce domaine, je n'ai aucune anxiété en ce qui concerne les banques suisses. Elles sont si consolidées, si fortes, qu'elles peuvent parfaitement bien se vouer à de nouvelles tâches.

dodis.ch/30949

Il est vrai que des situations nouvelles et la nécessité de venir à bout de nouvelles tâches impliquent aussi souvent une nouvelle façon de penser. Il est donc nécessaire que nous ne nous attachions pas trop à d'anciennes conceptions comme, par exemple, de s'imaginer que l'ouest européen offre le maximum de sécurité pour les opérations financières parce que ces pays sont nos partenaires commerciaux traditionnels et parce que les conditions de vie chez nos voisins peuvent le plus facilement être observées par nous.

Les grosses pertes en biens et en capitaux que nous avons subies dans notre voisinage immédiat depuis un demi siècle devraient être suffisantes pour nous démontrer que nous devons nous libérer d'un tel préjugé.

La garantie de la Confédération contre les risques à l'exportation nous permet aussi de calmer une grande partie de nos appréhensions en ce qui concerne l'exportation des capitaux. La Confédération prend à sa charge les risques supplémentaires que peuvent encourir les banques. En dehors de cela, il dépend de la vivacité et de l'esprit d'entreprise de celles-ci non seulement de favoriser nos exportations dans des pays industriels éloignés, mais aussi dans des pays en voie de développement, et la manière commerciale de financer le développement me paraît être la forme la plus heureuse d'une "aide". Elle n'est pas une prestation à voie unique, car les deux parties sont intéressées à l'opération et elle tient compte du respect d'eux-mêmes qu'ont les peuples sous-développés et de la formation qu'il importe de leur donner. Comme les capitaux suisses sont extrêmement bon marché grâce au taux d'intérêt relativement bas, il en résulte également en cas d'aide sous forme commerciale un avantage considérable pour ces pays.

Il est de toute importance pour nous qui disposons d'industries si diverses, d'encourager l'économie des pays sous-développés en mettant des capitaux à leur disposition. De même que tous les pays industriels, la Suisse a besoin, en raison du fort ac-

dodis.ch/30949

croissement de sa production, de nouveaux débouchés; les pays purement agraires se prêtent moins que les autres à cet essor. L'aide économique aux pays sous-développés ne constitue donc pas seulement un acte de solidarité mais correspond encore aux intérêts bien compris de notre pays. On doit reconnaître ces faits qui s'affirmeront dans le futur. Les banques doivent aussi en être conscientes car leur avenir est lié à celui des autres industries. Ce faisant, elles marcheront avec le temps; elles exploreront le nouveau champ d'activité qui s'offre à elles et s'y accommoderont. Et, si leur structure financière et juridique actuelle ne leur permet pas d'être actives dans ces nouveaux domaines, elles créeront de nouveaux instruments appropriés dans l'intérêt de notre économie. En bref, les banques doivent accepter ces nouvelles tâches qui ne peuvent être mises à la charge de la Confédération. Ce n'est que si elles le font qu'il sera possible de renoncer à faire appel à l'Etat en tant que "superbanquier".

* *
*

Je me rends compte que je ne vous ai rien dit de bien nouveau, je ne pouvais pas non plus vous apporter du neuf. Il est cependant toujours nécessaire de se remettre en mémoire les questions fondamentales et j'ai estimé de mon devoir de le faire encore une fois dans votre milieu.

Le développement effréné de toute chose en Europe et dans le monde, les tendances économiques presque alarmantes qui se manifestent dans tous les pays dont le comportement est déterminant pour nous et la nécessité de nous munir de nouveaux instruments d'action, tout cela ne doit pas nous effrayer tant que nous resterons conscients de la raison d'être de nos principes politiques et économiques, tant que nous suivrons fidèlement la voie que nous ont tracée nos aïeux et que nous avancerons d'un pas ferme vers le but que nous nous sommes fixés.