

Vingt ans de contrôle des changes en France

Autor(en): **P.K.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique franco-suisse**

Band (Jahr): **66 (1986)**

Heft 2

PDF erstellt am: **11.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-886309>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Vingt ans de contrôle des changes en France

Il y aura vingt ans en décembre que la France a placé sa réglementation de change sous les auspices d'une loi conférant au gouvernement le pouvoir de fixer par décret, « pour assurer la défense des intérêts nationaux », la limite de la liberté des relations financières extérieures. Parler de « vingt ans de contrôle des changes » est évidemment un euphémisme. En réalité, le contrôle des changes avait été instauré par une cascade de textes depuis le 9 septembre 1939 et, quelques brèves périodes de liberté mises à part, maintenu jusqu'à la fin de 1966, puis rétabli fin novembre 1968.

Le gouvernement de M. Jacques Chirac a récemment pris des mesures de démantèlement de vaste envergure. Les milieux économiques – tout particulièrement ceux qui s'intéressent au développement harmonieux des relations franco-suisse – se félicitent de cet allègement des contraintes administratives que le gouvernement promet d'ailleurs de parfaire en supprimant totalement le contrôle. Le fera-t-il en mettant fin aux différents décrets pris en vertu de la loi du 28 décembre 1966 tout en gardant entre ses mains le pouvoir que lui confère l'article 3 de celle-ci, ou se résoudra-t-il au pas décisif d'une annulation de cette loi tout comme il a promis de le faire au sujet de l'ordonnance sur les prix de 1945 ? A l'heure où nous rédigeons ces lignes, on ne connaît pas encore la réponse à cette question.

En tout état de cause, la volonté clairement affichée du gouvernement de mettre fin définitivement au dirigisme en matière de change est suffisamment importante, voire révolutionnaire, pour être appréciée à sa juste valeur. On sait trop combien dans ce pays la possession d'argent et d'or – plus encore de devises – est réputée suspecte, son origine considérée comme frauduleuse et sa destination comme illégale. Le jour viendra-t-il où non seulement ni la douane ni le fisc ne s'enquerront des avoirs des citoyens à l'étranger, mais où le gouvernement lui-même n'aura pas le pouvoir d'en ordonner le rapatriement en France ?

La loi de 1966

La loi adoptée fin 1966 comporte pour l'essentiel trois parties. Elle abroge pratiquement tout l'arsenal législatif et réglementaire en matière de change depuis la loi de 1916 sur les émissions de valeurs mobilières pendant la durée des hostilités jusqu'aux réglementations de change prises au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. D'autre part, elle proclame que « les relations financières entre la France et l'étranger sont libres ». Enfin, elle autorise le gouvernement, pour assurer la défense des intérêts nationaux, à agir par décret pour soumettre à déclaration, autorisation préalable ou contrôle toutes opérations financières avec l'étranger et prescrire le rapatriement des créances sur l'étranger.

D'une part, cette loi était la sanction d'un évident assainissement de la situation économique et des paiements extérieurs – largement libéralisés au moment de son vote – d'autre part, elle contenait une redoutable disposition accordant pour ainsi dire plein-pouvoir au gouvernement pour le cas où celui-ci jugerait que la « défense des intérêts nationaux » exige l'abrogation partielle ou totale de la liberté énoncée à l'article premier.

Dans l'exposé des motifs présenté aux parlementaires, le gouvernement avait reconnu que le contrôle des chan-

ges n'est pas capable d'empêcher la sortie illégale de capitaux. « La réglementation la plus stricte ne peut empêcher des compensations privées entre nationaux et étrangers », avait-il reconnu avant d'expliquer que « la réglementation de change ne peut être considérée comme un moyen efficace de parvenir à l'équilibre des paiements extérieurs ». Néanmoins, une réglementation, selon l'exécutif, devait être conservée, mais, assurait-il, « d'inspiration libérale », et fondée sur le principe que « dans nos relations financières avec l'étranger, la règle est la liberté et l'interdiction l'exception ».

Le débat en séance plénière à l'Assemblée Nationale et au Sénat ne suscita pas le moindre intérêt de la part des parlementaires. Un seul et unique député – Lionel de Tinguy, député de Vendée (M.R.P.) (décédé en 1981) – éleva la voix pour contester les pleins-pouvoirs que le gouvernement s'arrogeait en matière de change : « Le plus grave me paraît être le dessaisissement du parlement dans une matière qui est indiscutablement de sa compétence. On nous demande, pour une période indéfinie, sans limitation, de laisser le décret maître de régler toutes ces questions. Je comprends qu'on puisse donner au gouvernement le droit de faire face à des situations inopinées et de prendre des décisions urgentes pour une période temporaire. (...) Eh quoi ! le parlement est-il devenu si incapable qu'il ne puisse délibérer sur ces matières et que seul le gouvernement puissent en connaître ? »

A la proposition du député Tinguy de limiter à six mois le pouvoir du gouvernement d'agir par décret en matière de change, M. Michel Debré (ministre des Finances) opposa une fin de non-recevoir, car « ce n'est certainement pas en six mois que l'affaire pourra être réglée », et il n'y a « aucune raison que ces questions, qui de tout temps ont fait l'objet des dispositions administratives, soient brusquement évoquées au parlement ».

Le long tunnel

Moins de deux ans plus tard – mais 68 avait passé – le gouvernement fut contraint de rétablir toute la gamme des restrictions que nous connaissons. Mais déjà en janvier 1967 il avait soumis à

déclaration et autorisation les investissements directs à l'étranger et les investissements étrangers en France (création du fameux dispositif, toujours en vigueur, qui fait qu'une société est considérée comme contrôlée par l'étranger si son capital social est en mains étrangères dans une proportion supérieure à 20 %).

Par les décrets du 24 novembre et du 12 décembre 1968 et les arrêtés du 9 août 1973, le contrôle des changes s'est vu rétabli avec toutes ses déviations juridiques et réglementaires qui en ont fait une espèce de monstre administratif intimidant pour le citoyen, onéreux pour les entreprises, impénétrable pour quiconque cherchait à en connaître la logique.

De financière qu'elle était sans doute à l'origine – à la suite des grandes saignées monétaires de 1968 – cette logique est devenue plus technocratique et administrative par la suite avant de devenir plus politique en 1981. Parmi ces déviations du droit citées par les juristes, mentionnons celle de l'interdiction de la plupart des transactions entre résidents et non-résidents (sur territoire français) que la loi de 1966 n'incluait nullement dans le domaine des mesures pouvant être édictée par décret.

Outre un renforcement des contrôles et l'introduction d'un « dollar-titre », le changement politique de 1981 a surtout apporté la grande innovation de l'article 101 de la loi de Finances 1982. Son paragraphe 2 a la teneur suivante (toujours en vigueur) :

« Les résidents français qui détiendront des avoirs à l'étranger après l'expiration des délais fixés au I ci-dessus (1^{er} mars ou 1^{er} juin 1982) devront, sous les sanctions de l'article 459 du code des douanes, pouvoir justifier de leur origine régulière au regard de la réglementation des changes et de leur assujettissement régulier, le cas échéant, aux droits de mutation à titre gratuit exigibles en France quelle que soit l'ancienneté de ces avoirs. »

Désormais, les effets du contrôle des changes sur les avoirs à l'étranger sont indépendants de la date de leur constitution. Un avoir illégalement constitué par exemple sous le gouvernement du maréchal Pétain et non régularisé depuis tombera encore sous le coup de l'article 459 entraînant sa confiscation et une amende pouvant atteindre le quintuple de la somme fraudée.

Ainsi, le contrôle des changes qu'en décembre 1966 M. Debré avait envisagé comme une mesure temporaire et exceptionnelle, s'est prolongé depuis 1968 et aggravé en 1981. En mars 1982, un décret du ministère des Finances est venu réduire les droits indivi-

duels des personnes physiques quittant la France pour s'établir à l'étranger : alors qu'auparavant les émigrants de nationalité française étaient autorisés à quitter le sol natal en « emportant » avec eux leur patrimoine financier, une nouvelle procédure restrictive (décret du 24 mars 1982) faisait dépendre l'exercice de ce droit d'une autorisation de la Banque de France chargée d'apprécier les motifs de l'émigration et son caractère définitif (disposition aujourd'hui abrogée).

Le député Lionel Tinguay avait vu juste en 1966 quand il craignait qu'un pouvoir illimité accordé à l'exécutif en matière de relations financières avec l'étranger ne débouche sur un système durable et arbitraire. C'est en réalité dans un long tunnel que la France s'est engagée : pendant près de vingt ans, une loi qui proclame à son article premier la « liberté » de change n'a en fait été appliquée que dans son article 3 qui autorise le gouvernement à s'écarter de la règle de la liberté, « à titre exceptionnel ».

Il convient de noter que le contrôle des changes – allégé ou resseré suivant les circonstances – a toujours été maintenu même lorsque la balance des paiements se soldait par un excédent. Ainsi, en 1970, 1971, 1972, 1973 de même en 1975, 1978 et 1979, les opérations courantes s'étaient soldées par de substantiels excédents. En additionnant les soldes négatifs et positifs des années 1968 à 1980 (inclus), on obtient même un excédent résiduel pour l'ensemble de cette période de quelque deux milliards de dollars au profit de la France. C'est donc par une conjoncture monétaire fondamentalement équilibrée, voire excédentaire que pendant treize ans le système de contrôle le plus rigoureux connu en occident a été maintenu en vigueur. (Il est vrai que depuis 1981 et jusqu'en 1984 la situation est devenue fortement déficitaire du fait du déséquilibre commercial sur lequel le contrôle des changes n'a que peu de prise.)

Retour à la normale

Ce coup d'œil sur le passé permet de mesurer l'ampleur de la réforme engagée par le gouvernement. A en juger autant par ses déclarations que par ses actes, c'est vers un système de liberté qu'il s'est tourné et non pas seulement vers un démantèlement partiel et conjoncturel des textes en vigueur. Nous n'insisterons pas sur les difficultés nombreuses et exacerbantes engendrées par le contrôle des changes dans les relations humaines et commerciales franco-suisse. Il est certain que la réforme engagée par le gouvernement

français est susceptible d'améliorer et de faciliter ces rapports qui d'ailleurs ont toujours produit d'importants surplus de devises pour la France.

Ceci dit, les mesures restrictives en matière de change ne sont pas seules en cause. L'une des données majeures du système est constituée par l'arrêté de Paul Ramadier (ministre des Finances) du 18 avril 1957 dont l'article 2 est ainsi libellé :

« Toute personne, étrangère aux administrations publiques, qui a fourni au service des douanes des renseignements ou avis sur la fraude, reçoit une part susceptible d'atteindre le tiers du produit disponible de l'affaire considérée dans le cas où ses renseignements ou avis ont amené directement la découverte de la fraude. »

Le produit disponible dont un tiers est offert en rémunération au délateur est constitué par le produit brut des amendes et confiscations diminué des droits et taxes et des frais non recouvrés par les prévenus. Étant donné que l'amende (art. 459) peut atteindre le quintuple de la somme fraudée, la prime de délation peut être largement supérieure au montant initial de l'infraction.

Alors qu'au mois de mai, le projet du gouvernement tendant à rémunérer la dénonciation de terroristes et d'actes terroristes en préparation avait suscité un tollé de protestation, il est permis de rappeler que ce même système de délation rémunérée fonctionne en matière de contrôle des changes. A l'occasion de la révision générale des textes en vigueur à laquelle procèdent le gouvernement et le parlement – une commission spéciale est chargée de revoir le dispositif fiscal et douanier – il serait souhaitable que cette incitation à la délation disparaisse du code. A l'heure où l'on cherche à renforcer la confiance et à rendre la liberté économique aux individus, pareille clause n'a plus sa raison d'être. L'instauration d'un système authentiquement libéral ne pourrait qu'engendrer certains doutes si dans les relations financières avec l'étranger la délation était maintenue.

Erratum :

Dans l'article de M. André Bouju, Conseil en brevets, paru en pages 37 et 38 de la « Revue Économique Franco-Suisse » n° 1/86 et intitulé : « Le droit des marques à l'épreuve – chocolat contre diététique, vins contre cigares – » il fallait lire en page 37, 3^e colonne, fin du 2^e paragraphe : « Elle ne l'a donc pas sanctionné au titre de la concurrence déloyale, grief distinct de la contrefaçon ».