

SOCIÉTÉ DES NATIONSASSISTANCE FINANCIÈRE AUX ÉTATS VICTIMES D'UNE AGRESSION.RAPPORT DU COMITÉ FINANCIER.

Le 14 juin 1927.

Le Conseil, le 8 décembre 1926, après avoir été saisi d'un rapport du Comité du Conseil chargé de s'occuper des questions relatives au désarmement, a prié le Comité financier d'examiner diverses propositions qui avaient été présentées " afin d'arriver à établir un plan mutuel d'assistance financière en faveur d'un état victime d'une agression".

Le Comité financier, après avoir examiné la question au cours de sa session de mars et de sa session actuelle a l'honneur de soumettre le présent rapport.

Le Comité s'est borné à étudier le problème technique, à savoir quel serait le plan le plus réalisable dans le cas où les Gouvernements décideraient tout d'abord la question de principe, c'est à dire l'opportunité d'un plan de ce genre.

Le Comité a supposé que les Gouvernements décideront à la fois s'il convient d'adopter un projet de ce genre, et les questions particulières que pose le problème, y compris la définition de la victime de l'agression, le mode de détermination (par un vote du Conseil soit à l'unanimité, soit à la majorité), les États qui auront le droit de participer au plan (par exemple la question de savoir s'il parmi eux pourront figurer des États non membres de la Société des Nations), et enfin le montant maximum que prévoiera le plan.

PRINCIPES GÉNÉRAUX.

Le Comité a été saisi de plusieurs propositions et il a pu, ainsi, étudier le problème de tous les points de vue.

Quelques-unes de ces propositions, cependant, s'inspirent de principes qui, de l'avis du Comité, soulèveraient en pratique de grandes difficultés.

Par exemple, le Comité estime qu'il conviendrait d'exclure tous les projets visant l'accumulation de fonds en temps de paix, non seulement parce que les Gouvernements ne tiendraient pas à bloquer ainsi des fonds, mais aussi parce qu'il serait pratiquement difficile de décider comment et où ces fonds pourraient être placés et comment il sera possible de réaliser rapidement ces placements en temps de crise. Il serait également peu pratique que la Société elle-même émit des emprunts; il n'est pas davantage probable qu'un système de subventions directes serait applicable.

Le seul plan qui, de l'avis du Comité financier, constitue une base pratique, serait le système - qui, d'ailleurs, a déjà été expérimenté et avec succès - consistant à aider un pays qui pourrait autrement éprouver quelques difficultés à emprunter,

en associant les Membres de la Société à ces opérations financières. Le plan décrit ci-dessous vise donc à assister un Etat victime d'une agression par l'intervention de la Société qui permettrait de renforcer le crédit du pays intéressé en l'associant à celui d'autres pays.

D'après ce plan, un crédit serait obtenu de la manière ordinaire sur le marché monétaire, et l'Etat attaqué contracterait lui-même un emprunt gagé d'une manière générale sur ses recettes, mais avec l'aide d'une garantie internationale dont le mécanisme sera exposé plus loin.

Le Comité suggère que ce plan soit incorporé dans une Convention qui serait ouverte à la signature des différents Etats, mais qu'un Etat ne devrait bénéficier des

avantages du plan que s'il est devenu partie à la convention avant l'expiration d'une période fixée, et s'il a, ainsi, accepté ses obligations.

GARANTIE.

L'emprunt autrichien de restauration constitue un précédent pour l'établissement, sous les auspices de la Société, d'un mécanisme destiné à rendre effective la garantie de plusieurs Etats, pour un emprunt public. On pourrait adopter une procédure analogue dans le cas d'un emprunt émis avec le consentement du Conseil, par un Etat attaqué, conformément aux dispositions de la "convention de garantie". Toutefois, le fait que l'on ne connaît pas d'avance les détails de l'émission et qu'il est, par suite, impossible de déposer d'avance des bons détaillés de garantie, constitue une complication; il faudra donc que les législations intérieures prévoient le dépôt de bons généraux de garantie qui pourront, en cas de besoin, être transformés en bons spécifiques de garantie, lorsque aura lieu l'émission d'un emprunt précis et qu'on connaîtra le montant annuel de la garantie requise (c'est-à-dire l'intérêt et l'amortissement de l'emprunt). Le bon général de garantie représenterait donc l'engagement de chaque signataire de garantir sa part des versements due pour le service d'un emprunt quelconque contracté ultérieurement aux termes de la convention, et jusqu'à un montant maximum fixé.

Il faudra donc que lors de la ratification de la convention, chacun des Etats signataires adopte immédiatement la législation nécessaire autorisant la garantie

jusqu'à un maximum fixé pour chaque pays et que chaque Etat signataire dépose immédiatement un engagement général sous une forme juridique, auprès de la Société, couvrant le montant de la garantie promise par le signataire et échangeable sur la demande des commissaires fiduciaires en bons spécifiques, établis en des termes correspondant à l'emprunt effectivement émis.

Ces "Bons généraux de garantie" pourraient être détenus par le Secrétaire général de la Société des Nations ou par des commissaires fiduciaires spéciaux, désignés par le Conseil. S'il se produit un cas d'agression et que l'Etat attaqué obtienne du Conseil l'autorisation d'émettre un emprunt, le Secrétaire général ou les commissaires fiduciaires détenant les bons généraux de garantie les présenteront aux Etats garants pour qu'ils soient échangés, en totalité ou en partie, contre des "bons spécifiques de garantie", ces derniers garantissant le service de l'emprunt spécifique émis par l'Etat attaqué. En d'autres termes, les signataires remettront au Secrétaire général ou aux commissaires fiduciaires, conformément à la convention, autant de bons spécifiques qu'il y aura de versements d'intérêts et d'amortissement.

Il faut supposer qu'un grand nombre d'Etats désireront s'assurer contre des actes d'agression et, en qualité de signataires de la Convention, participer à la garantie. Cette participation universelle constituerait contre toute velléité d'agression un obstacle moral puissant et serait en harmonie avec les principes généraux de la Société des Nations.

Il convient cependant d'examiner les points suivants:

1) Dans quelle proportion les signataires participeront-ils à la garantie?

2) Quel sera le montant de cette garantie?

Le Comité suggère que la proportion à attribuer à chaque Etat signataire soit déterminée approximativement d'après la contribution versée à la Société par cet Etat.

Quant aux Etats non Membres de la Société, s'ils sont admis à participer au plan, leur participation serait calculée sur des bases analogues.

Ainsi, si la somme maxima que les Gouvernements jugent désirable de garantir en cas d'agression était fixée par exemple à 50 millions de livres, d'après la méthode exposée, chaque Etat Membre aurait à garantir le service d'une somme égale à environ 50 fois la contribution annuelle qu'il paie actuellement à la Société.

Il est clair naturellement que cette somme constitue un maximum; le Conseil pourrait décider que, dans un cas particulier, 30 millions, par exemple, suffisent: dans ce cas, les différentes garanties, tout en conservant les mêmes pourcentages et les mêmes proportions respectives, ne comporteront que les $3/5$ de la responsabilité qui aurait incombé aux différents Etats si le Conseil avait autorisé le maximum de la somme.

Il est clair que ce à quoi s'engagera ainsi un Etat signataire, d'après les chiffres cités, ne sera pas de verser une somme considérable en capital s'élevant à 50 fois le montant de sa contribution à la Société des Nations, mais seulement les sommes correspondant au service annuel d'un emprunt de ce montant et même cela dans le cas seulement où l'Etat emprunteur manquerait à faire face au service de son emprunt et proportionnellement à la

mesure dans laquelle il ferait défaut. Il serait entendu qu'il n'y aurait pas de garantie collective, chaque Etat garant ne serait responsable que de la fraction du service de chaque bon qui lui aurait été attribué.

SUR-GARANTIE.

Etant donné que lorsque éclatent des hostilités le crédit des pays belligérants, sur les marchés étrangers, est extrêmement faible et que, en cas d'une grande crise, l'ensemble du marché monétaire international pourrait se trouver défavorablement ébranlé, le public, avant de souscrire à un emprunt lancé conformément aux dispositions de la Convention, demandera des garanties sous une forme plus concentrée que celles qui sont indiquées ci-dessus. En outre, les difficultés et les retards provoqués par le fait que les garanties sont réparties d'une manière aussi large constitueront un désavantage sérieux dans les circonstances où l'esprit même de la Convention demande une action rapide. On propose donc de renforcer le plan en créant ce que l'on pourrait appeler une sur-garantie, par laquelle un petit nombre de signataires ayant une position financière très forte garantiraient, vis-à-vis des souscripteurs, la totalité du montant. Cette sur-garantie ne fonctionnerait pas comme garantie d'un montant supplémentaire, mais comme garantie additionnelle du montant primitivement fixé, par exemple, 50 fois le montant des contributions versées aux dépenses de la Société par les signataires. De cette manière, tout emprunt particulier émis par un Etat victime d'une agression jouirait d'une triple garantie.

- 1) La garantie de l'Etat emprunteur lui-même.
- 2) La garantie de tous les signataires de la Convention (première garantie).
- 3) La garantie d'un certain nombre d'Etats signataires à situation financière puissante (sur garantie)

La question de savoir quels sont les Etats signataires qui participeront à la sur-garantie pourra faire l'objet de négociations entre les Etats à puissante situation financière eux-mêmes, toutefois, le Comité suggère que, au moins les pays représentés d'une manière permanente au Conseil de la Société, devraient en faire partie.

Chaque "sur-garant" devra s'engager à faciliter l'émission publique, dans son pays, des emprunts émis conformément à la Convention, dans la mesure où il participe à la sur-garantie.

Peut-être convient-il ici de répondre à une critique possible. Il se peut que, dans les circonstances envisagées, l'assistance financière soit d'une nécessité urgente et que l'émission d'un emprunt public, sur la base d'une garantie internationale et sur différents marchés nationaux, prenne quelque temps. Cependant, le Comité estime que dès que le Conseil aura solennellement déclaré qu'une des parties n'a aucune responsabilité dans la crise survenue, et qu'il aura ainsi autorisé à son profit l'application des garanties internationales en engageant les pays représentés au Conseil à lui donner leur appui, l'effet moral et la confiance dans le succès de l'émission de l'emprunt public seront suffisants pour permettre à l'Etat attaqué d'obtenir les facilités financières momentanées nécessaires à ses besoins les plus urgents.

Il importe que les lois relatives aux garanties soient établies de manière à définir la responsabilité des Etats, non pas comme garantissant un pourcentage invariable de la somme quelconque qui pourrait être empruntée, mais de manière que, si la

garantie et la sur-garantie d'un des Etats signataires devaient, pour quelque raison inévitable, faire défaut, il soit possible de donner à un emprunt moins élevé une garantie et une sur-garantie s'élevant jusqu'à cent pour cent, chaque Etat qui aura accordé la garantie et la sur-garantie, assumant un pourcentage plus élevé de responsabilité pour un total moins élevé - l'étendue de la responsabilité effective et la proportion entre les différents Etats garants et sur-garants restant toutefois inchangée.

RESUME DU MECANISME DE LA GARANTIE

Les signataires s'engageraient à déposer auprès du Secrétaire Général ou des commissaires fiduciaires (que désignerait le Conseil) des bons généraux de garantie ne portant pas intérêt et d'un montant égal en francs-or à cinquante fois, par exemple, la contribution annuelle qu'ils versent aux dépenses de la Société. Au cas où ultérieurement leur contribution viendrait à être sérieusement augmentée ou diminuée, les bons déposés subiraient une augmentation ou une diminution proportionnelle.

Les "sur-garants" déposeraient auprès du Secrétaire Général ou des commissaires fiduciaires des bons généraux de sur-garantie ne portant pas intérêt, d'un montant équivalent, en francs-or, au montant total garanti par les signataires de la Convention aux termes de leur première garantie.

Lorsqu'un Etat attaqué, partie à la Convention, demandera l'assistance financière prévue par la Convention, le Conseil de la Société, sur l'avis du Comité financier, décidera de la mesure et de la manière dont cette demande sera satisfaite et fixera le montant de l'emprunt.

Les Etats signataires s'engageront à garantir l'intérêt et l'amortissement de cet emprunt d'après la proportion dans laquelle ils participeront au projet.

Dès que seront fixés le montant de l'emprunt émis par l'Etat attaqué, ainsi que les conditions d'émission, y compris le taux d'intérêt et la proportion de rachat, et que l'émission aura été décidée, la garantie spécifique entrera en vigueur.

Les signataires de la Convention, sur la demande des détenteurs (c'est-à-dire soit le Secrétaire Général, soit les commissaires fiduciaires) des bons généraux de garantie ne portant pas intérêt, s'engageront à échanger ces bons pour des "bons spécifiques de garantie" du montant requis, mais ne dépassant pas le total de leur garantie.

Les "bons spécifiques de garantie", d'une manière générale, seraient établis sous une forme analogue à celle des bons déposés auprès des commissaires fiduciaires de l'emprunt autrichien de restauration, et la procédure de leur mise en vigueur serait la même.

Les "bons généraux de sur-garantie", ne portant pas intérêt, seraient échangés contre des "bons spécifiques de sur-garantie", de la même façon que les "bons généraux de garantie" sont échangés contre des "bons spécifiques de garantie".

Les "bons spécifiques de garantie" et les "bons spécifiques de sur-garantie" seront détenus par un ou plusieurs commissaires fiduciaires que désignera le Conseil.

Au cas où l'Etat attaqué ferait défaut pour le paiement des intérêts et (ou) de l'amortissement, les commissaires fiduciaires présenteront les "bons spécifiques de surgarantie" aux sur-garants, pour paiement immédiat. En même temps, les commissaires fiduciaires présenteront les "bons spécifiques de garantie" aux premiers garants, et ces bons étant monnayés, les commissaires fiduciaires rembourseront les sur-garants.

Au cas où le Conseil désirerait adopter un plan de ce genre, le Comité financier serait heureux de pouvoir procéder à une étude complémentaire des détails du projet dont les grandes lignes ont été esquissées ci-dessus, étant donné qu'il sera peut-être nécessaire, spécialement pour des considérations d'ordre juridique, d'apporter au projet quelques modifications techniques.