

La Suisse dans le système de paiements intraeuropéens

Autor(en): **Perret, Jean**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **8 (1950)**

Heft 4

PDF erstellt am: **13.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-133320>

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.

La Suisse dans le système de paiements intraeuropéens

par JEAN PERRET

délégué de la Suisse au Comité des paiements de l'O. E. C. E.

1. Introduction

En février dernier, l'Organisation européenne de coopération économique (O. E. C. E.) publiait son second rapport intérimaire consacré à l'analyse des résultats obtenus dans la voie du relèvement économique de l'Europe depuis 1947. Le rapport exposait également les projets formés jusqu'en 1952, fin de la période d'aide américaine, date à laquelle l'Europe occidentale devrait avoir recouvré son équilibre économique.

Notre intention n'est pas de revenir sur les origines du Plan Marshall, ni sur la création de l'O. E. C. E., mais plutôt de nous limiter, après un bref rappel des résultats obtenus jusqu'ici dans le cadre de la coopération intraeuropéenne, à exposer les systèmes de paiements mis en vigueur, ainsi que la situation spéciale qu'occupe notre pays dans ce domaine.

Les progrès réalisés depuis 1947 peuvent être brièvement illustrés de la manière suivante :

a) Non seulement les livraisons de denrées alimentaires ont permis à l'Europe d'éviter la famine, mais encore, grâce à la fourniture de produits de base, la production industrielle moyenne dépasse aujourd'hui le niveau d'avant-guerre.

b) La lutte menée contre l'inflation, que ce soit par le contrôle de la consommation, du crédit et des investissements, ou par la stérilisation de pouvoir d'achat, aurait été beaucoup moins efficace si en même temps la quantité de biens disponibles ne s'était accrue. En outre, la contre-valeur en monnaie nationale de l'aide américaine mettait entre les mains des gouvernements un moyen d'action très puissant pour lutter contre l'inflation, en

équilibrant le budget, en favorisant certains investissements ou simplement en stérilisant du pouvoir d'achat. Les résultats obtenus ne sont pas négligeables, puisque sur quinze pays menacés d'inflation en 1947 une hausse des prix de gros supérieure à 10 % ne s'est produite que dans trois d'entre eux en 1949, et que dans quatre une baisse est survenue durant cette même année.

c) Quant aux échanges intraeuropéens, ils ont retrouvé en 1949 leur niveau d'avant-guerre et, mieux encore, ils révèlent actuellement une tendance à un équilibre meilleur. Nous verrons plus loin l'incidence du système de paiement dans l'amélioration de cette situation.

d) Finalement, un des problèmes les plus importants de l'Europe d'après-guerre, la pénurie de dollars, a perdu de son acuité et le déficit des échanges avec la zone dollar a pu être contenu dans des limites plus étroites. Cette amélioration s'explique par la substitution progressive de produits européens à des importations américaines à la faveur du relèvement de la production.

Ces quelques aspects du relèvement européen pourraient induire à croire qu'en continuant de la sorte les choses s'arrangeront d'elles-mêmes. Malheureusement, cela semble peu probable pour de multiples raisons, dont voici les principales.

Les progrès observés jusqu'ici ont été très rapides, parce que la capacité de production européenne n'était pas complètement utilisée. C'est aujourd'hui chose faite. L'accroissement de la production ne peut donc venir maintenant, sauf quelques exceptions, que des effets des investissements passés qui ne sont pas encore extériorisés et des investissements futurs. En second lieu, la réduction, puis l'arrêt de l'aide américaine obligeront l'Europe occidentale à comprimer rapidement son déficit vis-à-vis de la zone dollar. Enfin, la réduction de ce déficit est gênée par le fait que les pays d'outre-mer autres que ceux de la zone dollar ne paraissent encore guère en mesure d'accroître sensiblement leurs fournitures de produits de base à l'Europe.

Au demeurant, la balance des comptes de l'Europe occidentale posait un problème avant la guerre déjà. Elle n'était maintenue en équilibre par certains pays que grâce au ralentissement ou à la cessation des placements extérieurs, à la réduction des impor-

tations de matières premières découlant d'une activité économique souvent déprimée, et à des termes d'échanges exceptionnellement favorables dus au décalage entre les prix des produits manufacturés et ceux des produits de base à l'avantage des premiers.

Quoi qu'il en soit, cette modification des données du problème doit entraîner un changement des méthodes employées pour le résoudre ; mais cette solution ne dépend pas seulement des méthodes, elle est aussi étroitement liée aux moyens financiers mis en œuvre. D'avril à juin 1948, les Etats-Unis ont mis à la disposition des pays européens une aide intérimaire de 1,3 milliard de dollars. Pour la première année Marshall, correspondant à l'année fiscale américaine, soit du 1^{er} juillet 1948 au 30 juin 1949, le Congrès américain a voté des crédits s'élevant à 4,8 milliards de dollars. Pour l'année se terminant le 30 juin 1950, il a alloué 3,7 milliards de dollars, soit jusqu'ici une aide de 10 milliards de dollars environ, dont une fraction sous forme de prêts, mais la plus grande partie sous forme de dons. Le troisième exercice comporte une réduction de 25 % en comparaison du deuxième, et le quatrième sera vraisemblablement amputé d'un tiers par rapport au précédent. Les deux derniers exercices absorberaient ainsi encore 5 milliards de dollars, sous réserve de ratification par le Congrès américain.

2. *Le système de paiements intraeuropéens*

A la fin de 1947, un système de compensation des dettes et des créances a été établi entre les pays de l'Europe occidentale ; les opérations techniques étaient effectuées par la Banque des règlements internationaux, à Bâle. Ce système visait à réintroduire par voie de compensation des dettes et des créances des pays participants, un certain jeu dans le fonctionnement des accords de paiements bilatéraux que la plupart des Etats européens avaient conclus entre eux. Dans la mesure où les compensations étaient possibles, les marges bilatérales de crédits ainsi rétablies ouvraient la porte à des échanges nouveaux.

Le Comité des paiements de l'O. E. C. E., partant des expériences faites à Bâle, s'attacha dès le printemps 1948 à perfectionner le système tout en y intégrant les fonds provenant de l'aide Marshall.

Par elles-mêmes, les compensations n'ont guère atténué les difficultés de paiements. Il manquait à tout le système des forces nouvelles et extérieures. L'argent frais étant mis à la disposition de l'Europe par les Etats-Unis, il s'agissait de répartir les dollars disponibles et de séparer ceux qui seraient utilisés à la couverture d'achats en Amérique de ceux que l'on destinait à alléger les paiements intraeuropéens, tout en fixant l'utilisation de ces derniers, conjointement avec les opérations de compensation.

Pour la répartition de l'aide, on est parti des estimations des balances des paiements à deux points de vue : envers la zone dollar et envers chacun des autres pays participants. Le système le plus simple pour l'ECA (Administration de coopération économique) aurait consisté à distribuer à chaque pays des dollars en fonction de son déficit en dollars et en fonction de son déficit intraeuropéen. On s'est arrêté à une autre solution, plus astucieuse et plus compliquée, qui présente l'avantage d'une économie de dollars, étant donné qu'une partie d'entre eux est utilisée doublement : une fois à la couverture d'un déficit intraeuropéen et une fois à la couverture d'un déficit envers la zone dollar. Sur la base de prévisions entre partenaires, on a classé les pays en deux catégories : les créanciers nets en Europe et les débiteurs nets, tous les pays étant déficitaires envers les Etats-Unis.

En ce qui concerne la première catégorie, les créanciers en Europe ont reçu une aide dite inconditionnelle ou directe, égale à leur déficit aux Etats-Unis diminué du montant de leur excédent en Europe, et une aide dite conditionnelle, égale à ce dernier montant et liée à la condition que, contre les dollars ainsi obtenus, ils fournissent à leurs débiteurs européens des sommes dans leur propre monnaie destinées à couvrir leurs excédents d'exportation. Quant aux pays de la seconde catégorie, les débiteurs en Europe, ils recevaient des montants d'aide inconditionnelle en dollars pour régler leur déficit en dollars et des montants dans les monnaies de leurs créanciers — dite aide indirecte — pour couvrir leurs déficits en Europe. Autrement dit, l'aide conditionnelle pour le créancier et indirecte pour le débiteur a le même effet que si l'Amérique achetait contre dollars des francs belges à la Belgique, par exemple, pour les donner à la France afin que celle-ci puisse couvrir son déficit envers la Belgique : l'aide conditionnelle n'est, par conséquent, ni un prêt ni un don, mais la

contrepartie d'une vente de devises nationales. Le véritable bénéficiaire de l'aide dans ce cas n'est pas le destinataire des dollars, mais celui qui reçoit des Etats-Unis la monnaie nationale de ses créanciers. C'est cette partie-là de l'aide américaine qui a un double effet.

Deux exemples permettront de mettre en lumière le système de répartition de l'aide : celui d'un pays créancier et celui d'un pays débiteur en Europe :

Admettons qu'un pays ait un déficit prévu de 100 millions de dollars envers l'Amérique et un excédent de 30 millions de dollars en Europe. Il recevra la différence, soit 70 millions de dollars, sous forme d'aide directe et 30 millions sous forme d'aide conditionnelle, à charge pour lui de fournir l'équivalent dans sa propre monnaie à ses débiteurs en Europe. Il aura donc reçu la totalité des dollars nécessaires à couvrir son déficit aux Etats-Unis, et aura en même temps fourni sa monnaie nationale à ses propres débiteurs pour leur permettre de régler leurs dettes commerciales.

Quant au pays débiteur tant aux Etats-Unis qu'en Europe — disons pour des montants équivalant à 100 millions et 30 millions de dollars respectivement — il recevra 100 millions de dollars d'aide directe pour couvrir le premier de ces déficits et l'équivalent de 30 millions de dollars dans les monnaies européennes de ses différents créanciers en Europe pour le règlement du second.

L'aide indirecte est représentée par des droits de tirage que les créanciers accordent aux débiteurs et que l'agent, c'est-à-dire la Banque des règlements internationaux, englobe dans les opérations de compensations. Lorsque le déficit qui s'est produit au cours d'un mois entre deux partenaires ne peut pas être réduit par compensation, l'agent utilise le droit de tirage que le débiteur a sur le créancier. Dans la mesure où ces droits de tirage sont employés, le créancier en reçoit la contrepartie en dollars, qu'il affecte à la couverture de son déficit aux Etats-Unis.

Dans son ensemble, l'accord des paiements intraeuropéens s'est révélé être d'une application compliquée. Une partie des difficultés provient de ce que les droits de tirage ont été établis sur de simples estimations. Il est arrivé que, pour des raisons de prix, un débiteur n'a pas importé d'un fournisseur déterminé la quantité de marchandises prévue. Il en est résulté que les droits de tirage n'ont pas été complètement utilisés à la fin de l'exercice et que le pays créancier n'a pas reçu en contrepartie des droits de

tirage une aide en dollars suffisante. Il est même arrivé que les échanges réels se soient produits en sens inverse des prévisions.

3. *La position de la Suisse dans l'accord de paiements*

Pour expliquer la position de la Suisse au sein de l'O. E. C. E., il faut rappeler que cet organisme se propose un double but : assurer la collaboration économique des pays européens et distribuer l'aide américaine.

Heureusement pour lui, notre pays n'a pas besoin d'aide financière extérieure. Malgré notre dette publique élevée, nos finances sont saines. Notre monnaie est stable. Aucun contrôle des changes ne nous empêche de nous procurer contre paiement en francs suisses, ou en devises, les marchandises étrangères dont nous avons besoin. Bien que notre balance commerciale soit largement déficitaire, nous trouvons dans le produit de nos exportations invisibles les moyens suffisants pour combler la différence. La preuve en est que, depuis la fin de la guerre, notre réserve monétaire n'a cessé de s'accroître en raison des versements en or consécutifs aux dépassements des marges de crédit dans les accords de paiements bilatéraux, grâce aussi, il est vrai, à des rapatriements occasionnels de capitaux. La Suisse a donc toujours proclamé qu'elle ne revendiquait pas l'aide des Etats-Unis.

Mais la loi de coopération américaine ne se borne pas à une aide financière. Elle prévoyait entre autres au début la répartition entre les pays participants de marchandises dont il y avait encore pénurie sur le marché mondial et auxquelles la Suisse était intéressée. Mais surtout, la Suisse estime de son devoir de continuer à collaborer, sur le plan économique, à la reconstruction de l'Europe. Notre pays ne peut ni s'isoler économiquement ni se désintéresser des événements qui se déroulent hors de ses frontières. Il a, en revanche, un intérêt majeur, non seulement à la prospérité économique de ses partenaires commerciaux, mais aussi à ce que les échanges internationaux puissent de nouveau s'effectuer plus librement et à ce que les obstacles qui subsistent encore en matière de paiements soient atténués dans la mesure du possible.

La Suisse a donc signé la Convention européenne de coopération économique du 16 avril 1948, qui vise notamment à rétablir les

paiements multilatéraux ; mais, comme l'accord de paiements était intimement lié à la distribution de l'aide américaine, il était naturel que la Suisse et le Portugal — les deux seuls pays qui à ce moment-là ne demandaient pas le secours des Etats-Unis — aient une situation particulière dans le cadre de l'accord. Celle-ci a été consacrée par deux principes :

a) Les compensations obligatoires pour tous les autres membres ne l'étaient ni pour la Suisse et le Portugal ni pour leurs partenaires intéressés. Ces pays étaient libres d'accepter ou de refuser les propositions soumises par l'agent.

b) Il était expressément prévu que la deuxième partie de l'accord, celle qui a trait aux droits de tirage, ne s'appliquait ni à la Suisse ni au Portugal.

Notre pays ne pouvait donc pas adhérer au système au même titre que les autres. S'il est vrai que, dans certains cas, les compensations peuvent soulager une relation critique, elles comportent aussi certains risques, étant donné que les monnaies européennes ne sont pas toutes recherchées au même degré et que, par conséquent, elles ne sont pas absolument compensables. Si les pays participants ont accepté ce risque, c'est, notamment, parce qu'ils recevaient l'aide américaine. Cette seule raison suffit à expliquer la situation spéciale de la Suisse dans le premier accord de paiements.

Le franc suisse étant à ce moment-là la seule monnaie convertible en Europe, on s'explique aisément qu'il ait été en même temps la monnaie la plus recherchée. L'attitude de la Suisse se justifie donc aussi par ses relations avec les pays participants.

1. D'une part, nous avons le groupe des pays avec lesquels la Suisse a conclu des accords de paiements : France, Grande-Bretagne, Belgique, Pays-Bas, Norvège, Suède, Allemagne occidentale. D'une manière générale, les crédits accordés par la Suisse étaient épuisés et nous ne pouvions plus exporter que dans la mesure où nos partenaires nous fournissaient des marchandises ou étaient capables de nous livrer de l'or. C'est dans ce groupe-là que les compensations auraient eu le plus d'effet, parce qu'elles auraient rétabli des marges de crédit ou auraient évité un afflux

d'or. Comme nous étions en général créancier de ces pays, peu de compensations étaient possibles.

2. Les autres Etats (Danemark, Autriche, Grèce, Turquie, Portugal, Italie) sont des partenaires avec lesquels nous entretenons de simples comptes de clearing, qui impliquent en principe l'équilibre. Cependant, il arrive que certains pays sont créanciers de la Suisse, soit parce qu'ils n'utilisent pas immédiatement les francs suisses provenant de leurs exportations, soit parce qu'ils désirent conserver une certaine réserve monétaire : dans de rares cas, notre partenaire se procure contre de l'or des francs suisses qu'il utilise par la suite au financement de ses importations. Si nous avons adhéré à l'accord au même titre que les autres pays, ces soldes, qui sont en général modestes, auraient été englobés dans les compensations, sans grand profit pour les pays destinataires des francs suisses, mais certainement au grand détriment de ceux qui les auraient cédés. Nous ne pouvions donc prêter la main à ces opérations sans créer des difficultés aux quelques pays détenteurs de soldes en francs suisses et, en général, notre attitude à ce sujet a été comprise.

En résumé, pour la Suisse, les compensations se sont limitées à quelque 8 millions de francs.

Il faut malheureusement constater que, non seulement le système de paiements intraeuropéens n'a pas apporté beaucoup d'aide aux débiteurs de la Suisse, mais encore qu'il nous a causé un certain tort en nous discriminant commercialement par rapport aux autres pays européens. En effet, en raison de la création de 1612 millions de dollars de droits de tirage en monnaies nationales disponibles pour les exercices 1948-1949 et 1949-1950, les Etats européens n'ont pas acheté là où les marchandises étaient les plus avantageuses, mais dans le pays envers lequel ils disposaient de moyens de paiements, notamment de droits de tirage. Si de ce côté-là l'accord a pu nous nuire, il faut aussi reconnaître que l'aide américaine, dans son ensemble, a notablement allégé la position de nos partenaires commerciaux. En leur donnant plus d'aisance dans leurs disponibilités en moyens internationaux de paiements, elle leur a permis de disposer plus facilement de leur réserve d'or ou de dollars libes provenant d'autres sources que le Plan Marshall pour couvrir une partie de leur déficit envers la Suisse.

4. *L'accord de paiements et de compensations pour la deuxième année Marshall*

Le premier accord de paiements de l'O. E. C. E. arrivait à échéance le 30 juin 1949. Dès le mois d'avril de la même année, le Comité des paiements s'est mis à la tâche en vue de mettre sur pied l'accord qui a fonctionné pendant la seconde année du Plan Marshall, c'est-à-dire du 1^{er} juillet 1949 au 30 juin 1950.

Conscient des inconvénients résultant du système des droits de tirage, qui donne au pays créancier une sorte de monopole d'exportation vers les pays bénéficiaires des droits de tirage, le Comité des paiements, à la demande de l'E. C. A., a cherché à apporter plus de souplesse dans le nouvel accord en multilatérisant les droits de tirage. Ce progrès apporté au régime des paiements aurait permis au pays percevant des droits de tirage de les utiliser non plus seulement vis-à-vis de créanciers déterminés, mais à son choix dans le pays où les conditions sont les meilleures. Cette nouveauté aurait apporté une saine émulation entre les pays européens et aurait rétabli à un certain degré la concurrence internationale. Elle aurait été en même temps un puissant encouragement aux exportations puisque, contre la monnaie nationale mise à la disposition de ses clients, le pays exportateur aurait reçu les dollars de l'aide conditionnelle. Enfin, la multilatéralisation des droits de tirage aurait été un pas vers la libération des paiements, but suprême de l'O. E. C. E.

Certains Etats n'ont toutefois pas pu se résoudre à accepter que leur aide conditionnelle soit mise en cause du fait qu'ils ne pourraient pas prévoir, au départ, quelle fraction des droits de tirage accordés par eux serait finalement utilisée par leurs partenaires. Après de longs pourparlers, on a finalement décidé que 25 % des droits de tirage seraient multilatéraux, tandis que les 75 % restants seraient disponibles pour le règlement d'importations provenant des pays ayant accordé les droits de tirage à l'origine. A part cette innovation introduite dans le deuxième accord, les principes essentiels sont les mêmes que ceux du premier plan de paiements. Le Portugal ayant requis l'aide américaine pour le deuxième exercice, la Suisse fut dès lors le seul pays qui ne soit pas demandeur de dollars Marshall. Elle conserva

dans le deuxième accord la position particulière qu'elle avait déjà dans le premier, c'est-à-dire que les compensations ne lui étaient pas applicables sans son consentement préalable et celui de ses partenaires intéressés.

5. *Le cas de la Suisse*

Au cours des travaux du Comité des paiements, certains pays ont à plusieurs reprises émis l'idée qu'il serait désirable de trouver un moyen d'amener la Suisse à participer plus étroitement au système, de manière à résoudre les difficultés de paiements en francs suisses qu'éprouvent beaucoup de pays européens. Le système le plus simple aurait été que les droits de tirage multilatéraux puissent être utilisés pour la Suisse. Cette solution n'a pas été possible pour les raisons suivantes :

L'utilisation des droits de tirage comporte pour le créancier la couverture en dollars des sommes en monnaies nationales mises par ce dernier à la disposition de ses clients. Par exemple, si l'un des partenaires avait acheté en Suisse une centrale électrique de 4.300.000 francs suisses, payables avec des droits de tirage multilatéraux, la Banque nationale suisse aurait versé 4.300.000 francs au fournisseur et aurait reçu en contrepartie un million de dollars pris sur l'aide indirecte accordée au pays acheteur. Or, il ne s'agit pas là de dollars libes, mais de dollars dits ECA. Leur utilisation est liée à des conditions stipulées dans un accord bilatéral que chaque pays participant a dû conclure avec les Etats-Unis et qui contient différentes clauses de contrôle sur l'utilisation des dollars reçus. En outre, l'ECA entretient une mission spéciale dans la capitale de chaque pays bénéficiaire.

La Suisse ne recevant pas d'aide, elle n'avait pas de raison de signer un accord de ce genre ; aussi le problème particulier de notre pays ne pouvait-il être résolu que sous une forme n'impliquant pas la signature d'un accord bilatéral avec les Etats-Unis.

Dès lors, il ne restait plus qu'une solution : celle des achats « off-shore », c'est-à-dire loin des côtes des Etats-Unis.

Cette procédure permet aux pays participants d'acheter des marchandises au moyen de dollars Marshall ailleurs qu'aux Etats-Unis. Elle a déjà été utilisée largement pour l'achat de denrées alimentaires au Canada et en Argentine, par exemple,

et même pour des importations de matières premières provenant de pays européens non membres de l'O. E. C. E. tels que la Pologne et la Tchécoslovaquie. Jusqu'ici, la Suisse n'avait pour ainsi dire pas bénéficié de ces achats. Les marchandises ainsi acquises sont payées par l'ECA en dollars pris sur l'aide directe accordée au pays acheteur. En d'autres termes, en octroyant une autorisation off-shore, les Etats-Unis renoncent à une exportation pour permettre au pays acheteur de se procurer ailleurs une marchandise déterminée.

Cette procédure ne peut pas être appliquée pour couvrir l'ensemble du déficit d'un pays participant envers un pays tiers, mais seulement de cas en cas lorsque certaines conditions sont réunies.

Ainsi, des autorisations d'achats « off-shore » dans un pays ne participant pas au système des droits de tirage ne peuvent être accordées que lorsque la marchandise désirée est moins chère, lorsque sa qualité est meilleure ou les délais de livraison plus courts qu'aux Etats-Unis ; ce mode de financement ne peut couvrir que des achats de biens essentiels à la reconstruction européenne et en l'absence d'autres moyens de paiement. Nos légations et les missions ECA dans les pays participants ont été informées de cette possibilité ; quelques exportations supplémentaires à ce titre ont eu lieu. Toutefois, le système nécessite de longues démarches de la part de l'importateur étranger, de sorte que l'on ne peut y faire appel que dans des cas exceptionnels, et ne pouvant guère soulager notablement nos difficultés d'exportation.

6. *L'Union européenne de paiements*

Si les systèmes de paiements en vigueur du 1^{er} juillet 1948 au 30 juin 1950 ont permis de dispenser de la façon la plus efficace les fonds de l'aide américaine et facilité le développement des échanges intra-européens, il n'en demeure pas moins qu'ils comportaient certains inconvénients que la Banque des règlements internationaux a relevés dans son vingtième rapport annuel comme suit :

- a) caractère bilatéral trop marqué ;

b) l'évaluation préalable des déficits et des excédents était nécessairement sujette à des erreurs considérables ;

c) absence de possibilités de renforcer les réserves monétaires des banques centrales et fréquemment affaiblissement de ces réserves ;

d) aucun encouragement à l'économie des droits de tirage et par conséquent incitation à l'entretien des déficits. Risque pour les créanciers de perdre de l'aide conditionnelle au cas où les droits de tirage accordés par eux n'étaient pas entièrement utilisés.

Ces inconvénients d'une part, mais aussi les résultats positifs obtenus au cours des deux premières années, devaient inciter les membres de l'O. E. C. E. à poursuivre leurs efforts vers la convertibilité des monnaies, qui ne pourra finalement être obtenue que si l'on procède par étapes successives.

Partant de l'idée selon laquelle les échanges visibles et invisibles ne peuvent s'effectuer multilatéralement que s'ils s'appuient sur un mécanisme de paiement multilatéral, l'O. E. C. E., en mettant sur pied un nouvel instrument de paiements, s'est fixé quatre objectifs principaux :

a) Le mécanisme de paiements doit faciliter la libération des échanges.

b) Il doit favoriser l'accomplissement des mesures proposées pour résoudre l'ensemble du problème que pose l'Europe occidentale et, notamment, les efforts des pays participants pour se rendre indépendants d'une aide extérieure de caractère exceptionnel, tout en les encourageant à atteindre ou maintenir un niveau élevé et stable des échanges et de l'emploi.

c) Il doit être de nature à ménager la transition entre la période d'après-guerre et celle qui suivra l'aide américaine et jouer le rôle d'amortisseur que les réserves d'or et de devises ne sauraient jouer immédiatement.

d) Enfin le mécanisme de paiements doit être conçu de telle sorte qu'il puisse se maintenir après 1952 et assurer les besoins d'une zone commerciale libérée de toutes restrictions quantitatives aux échanges et aux paiements.

Après de laborieux pourparlers, les Etats membres de l'O.E.C.E. se sont mis d'accord sur les principes et les modalités d'une

Union européenne de paiements qui doit entrer en vigueur dès sa signature, avec, en principe, effet rétroactif au 1^{er} juillet 1950.

Le 7 juillet, le Conseil a entériné le rapport des experts sur l'Union européenne de paiements, et le 18 août il a adopté les textes constituant la base juridique de l'Union.

Ces deux dates marqueront sans doute un tournant dans l'histoire de l'O. E. C. E. parce que, parmi les décisions prises jusqu'ici, celle qui crée l'Union est certainement la plus importante. En effet, en instituant un régime monétaire multilatéral, l'O. E. C. E. rétablit, dans certaines limites il est vrai, un régime des paiements internationaux qui se rapproche sensiblement de celui qui prévalait avant la guerre.

Le progrès essentiel que l'Union réalise réside dans le fait que les pays participants n'ont plus à se préoccuper de leur balance des paiements vis-à-vis de tel ou tel partenaire déterminé. Cette innovation permet de supprimer en fait la distinction entre monnaies rares et monnaies faibles, et par conséquent les discriminations dont souffrent, depuis la guerre, les pays à monnaies rares.

Le nouveau système permet également de supprimer les prévisions relatives aux excédents et aux déficits bilatéraux, prévisions qui servaient de base à la répartition des droits de tirage, en vertu des deux précédents accords de paiements.

Enfin, le mécanisme de l'Union constitue un stimulant : pour les débiteurs de réduire leur déficit et pour les créanciers de limiter leurs excédents. Ceci tendra à ramener les échanges intra-européens vers des positions moins extrêmes que par le passé et par conséquent à réduire les difficultés de paiement.

Fonctionnement de l'Union

Le mécanisme de l'Union s'applique à tous les *paiements courants* concernant les échanges de marchandises et les transactions invisibles entre les pays membres de l'O. E. C. E. Les *transferts de capitaux* proprement dits peuvent être exclus des opérations à la demande des parties intéressées. Toutefois, en règle générale, les produits d'emprunts destinés à des règlements entre pays membres devront être transférés par l'Union. Le transfert des amortissements et des intérêts relatifs aux opérations

en capital s'effectuera en principe par le même canal que le transfert du capital proprement dit.

Les paiements courants sont réglés par l'intermédiaire des comptes que les banques centrales entretiennent entre elles, soit directement lorsque le trafic des paiements est centralisé, soit par l'intermédiaire des banques agréées lorsque celles-ci sont habilitées à effectuer des paiements à l'étranger. C'est donc finalement dans les comptes des banques d'émission que se reflètent les paiements courants entre deux pays.

Pour que la Banque des règlements internationaux, à Bâle, puisse déterminer à la fin de chaque mois la *position nette* de chaque pays, il suffit que les banques centrales lui communiquent les soldes de leurs comptes réciproques. Ces soldes bruts débiteurs ou créanciers, après avoir été réduits en une unité de compte commune, sont compensés les uns avec les autres, le résultat de cette compensation étant le déficit ou l'excédent net d'un pays donné. Une fois le solde net établi, les positions bilatérales sont remplacées par une dette ou une créance vis-à-vis de l'Union.

L'*unité de compte* est définie par un poids d'or correspondant à la valeur actuelle du dollar des Etats-Unis, c'est-à-dire 0,88867088 gr. d'or fin. Selon cette définition, les dettes et les créances de chaque pays à l'égard de l'Union, également exprimées en unités de compte, sont assorties d'une garantie de change, puisque la définition or de cette unité ne peut être modifiée que par une décision du Conseil de l'O. E. C. E., c'est-à-dire avec le consentement de tous les pays participants.

Le *règlement des soldes nets* se fait par l'utilisation des quotas, c'est-à-dire par le jeu des paiements en or et des crédits qui constituent le fondement du système.

Les *quotas* sont un pourcentage calculé sur l'ensemble des paiements courants reçus et effectués par chaque pays pendant l'année de référence 1949. Il est de 15 % de ce chiffre d'affaires pour tous les pays, à l'exception de la Belgique et de la Suisse, auxquelles les pourcentages de 12 % et de 20 % environ ont été attribués à leur demande. C'est dans la limite de leur quota que les pays peuvent pendant deux ans encourir des déficits ou réaliser des excédents qui seront couverts par le mécanisme de l'Union.

Chaque quota se compose d'une fraction de *crédit* que les créanciers nets accordent à l'Union et dont les débiteurs nets peuvent

bénéficiaire auprès de l'Union, le solde étant représenté par des *transfers d'or* que les débiteurs doivent effectuer à l'Union et que les créanciers recevront de l'Union. Au total, le 60 % de chaque quota est représenté par du crédit et le 40 % par de l'or.

Cependant, l'utilisation du quota n'est pas parallèle pour le débiteur et le créancier. La première tranche de 20 % du quota est couverte entièrement par des crédits accordés par les créanciers à l'Union et par celle-ci aux débiteurs. Tandis que, pour le créancier, les excédents dépassant la première tranche de 20 % sont couverts en parties égales par de l'or et du crédit, ce qui signifie que chaque créancier verra son quota total couvert à concurrence de 60 % par le crédit qu'il a accordé et de 40 % par de l'or ; pour le débiteur, au contraire, à partir de la deuxième tranche de 20 % du quota, les paiements en or auxquels il est astreint sont progressifs, tandis que le crédit dont il dispose auprès de l'Union est dégressif. Au total, la proportion entre les crédits et l'or est la même que pour le créancier, soit 3 à 2 lorsque le quota est entièrement utilisé.

Les créances et les dettes de chaque pays participant à l'égard de l'Union, c'est-à-dire le montant utilisé de chaque quota, déduction faite des règlements en or, portent intérêt à 2 % en faveur du créancier et sont passibles d'un intérêt de 2 % à 2 1/2 % selon la durée de leur utilisation par le débiteur.

Lorsque les quotas sont épuisés, les débiteurs sont tenus de couvrir entièrement leurs *déficits ultérieurs* par de l'or ; quant aux créanciers, ils se retirent de l'Union, à moins que l'Organisation ne trouve une solution leur permettant d'en rester membres. A ce point de vue, la Suisse bénéficie d'une situation particulière qui sera examinée plus bas.

En tout état de cause, des consultations ont lieu avant l'épuisement des quotas pour tenter de remédier aux situations les plus critiques.

Telles sont les grandes lignes du système ; et, sous cet aspect, les implications techniques sont relativement simples. Quelques éléments viennent cependant troubler la clarté du tableau :

a) Le système est *cumulatif*, c'est-à-dire qu'à tout moment les soldes représentent la somme algébrique des résultats mensuels depuis le 1^{er} juillet 1950. Ainsi, si un pays qui commence par être

débiteur est entraîné à faire des versements d'or, cet or lui sera restitué s'il devient créancier par la suite avant qu'il ne soit obligé d'accorder du crédit à l'Union et inversement.

b) En vertu d'accords particuliers, les pays membres ont la faculté de s'accorder des crédits bilatéraux et de les utiliser à la place des crédits qui seraient accordés à l'Union ou reçus d'elle. Ces accords permettront donc à un créancier de maintenir sa créance, dans certaines limites, dans l'unité monétaire de son partenaire bilatéral plutôt qu'en unités de compte de l'Union. Néanmoins, cette faculté ne modifie en rien l'obligation d'effectuer les paiements en or qu'implique le mécanisme de l'Union.

c) Afin d'éviter que tout le système ne soit déséquilibré par les pays dont la balance des paiements accuse un déficit durable, on a créé des positions créditrices initiales au sein de l'Union comme seul moyen de règlement pendant la première année en faveur de l'Autriche et de la Grèce et pour une utilisation préalable à celle de leur quota en faveur de l'Islande, de la Norvège, des Pays-Bas et de la Turquie. Ce dispositif constitue en quelque sorte une marge de sécurité destinée à protéger le quota des débiteurs extrêmes.

La contrepartie de cette forme d'aide est essentiellement fournie par la monnaie nationale des créanciers extrêmes (Belgique, Grande-Bretagne, Suède) qui reçoivent, en couverture, une aide conditionnelle en dollars ; les quotas de ces pays créanciers n'entrent donc en œuvre que lorsque ces pays ont atteint un excédent égal à leur position initiale. La différence entre les positions initiales créditrices et débitrices est supportée par l'Union.

Le nouvel organisme ne se borne pas à assurer dans la limite des quotas le financement des échanges intra-européens ; il prévoit également le *remboursement des dettes* nées des accords de paiements bilatéraux conclus depuis la guerre. Ce remboursement peut s'effectuer de deux manières : si le créancier dans un accord bilatéral est débiteur net de l'Union, il pourra utiliser les ressources qu'il détient dans la monnaie de ses partenaires pour couvrir son déficit net vis-à-vis de l'Union au lieu d'utiliser son quota de crédit auprès de celle-ci ou d'effectuer des versements d'or. S'il ne recourt pas à cette possibilité, il peut conclure avec son partenaire

un accord de consolidation prévoyant le remboursement de la dette, par le canal de l'Union, selon des conditions à fixer bilatéralement. Sauf entente contraire, le remboursement s'effectuera en vingt-quatre mensualités ; la dette non amortie portera intérêt au taux de 1 % à moins que l'accord de paiement bilatéral dont elle résulte ne prévoie un taux plus élevé. Les dettes ainsi consolidées ne pourront pas être utilisées à la couverture de déficits mensuels, sauf si l'accord de consolidation ne le stipule expressément.

Il est intéressant de relever que l'utilisation des ressources existantes ne modifie pas, dans l'ensemble, le régime des paiements en or dus à l'Union ou à régler par elle. S'il est vrai qu'un débiteur qui utilise des ressources existantes retarde le moment où il devra payer de l'or, le pays dans la monnaie duquel ces ressources sont exprimées atteindra plus tôt, en tant que débiteur, le moment où il doit verser de l'or ou, moins rapidement, en tant que créancier, le moment où il a le droit de recevoir de l'or de l'Union.

En dehors des crédits que les pays européens se consentent mutuellement dans le cadre de l'Union, il va de soi que le nouveau système n'exclut pas les opérations privées de crédit. La banque suisse, notamment, aura donc toute latitude de mettre son potentiel financier à la disposition des autres pays.

Le manque de symétrie qui existe dans la proportion or — crédit des quotas selon qu'il s'agit d'un débiteur net ou d'un créancier net a pour conséquence que l'Union est appelée à verser au début plus d'or aux créanciers qu'elle n'en reçoit des débiteurs. Si, au total, la quantité d'or déboursée par l'Union correspond à celle qu'elle encaissera, il n'en demeure pas moins qu'elle doit avoir à sa disposition un *fonds de roulement* destiné à pallier le manque de concordance dans le temps entre les sorties et les entrées d'or.

Les fonds nécessaires à cet effet sont fournis par les Etats-Unis dans le cadre du Plan Marshall et se subdivisent en un fonds de roulement proprement dit de 350 à 400 millions de dollars, un fonds d'assistance administrative de 150 millions de dollars environ, destiné à aider les débiteurs en proie à des difficultés particulières et incapables, de ce fait, de faire à l'Union les versements d'or prévus, un fonds de réserve spécial de 100 millions de dollars

dont l'affectation sera déterminée ultérieurement par les autorités américaines. Les montants ci-dessus sont alloués pour l'exercice 1950-51.

Au point de vue *administratif*, l'Union ne constitue pas un nouvel organisme international indépendant, c'est un organe de l'O.E.C.E. fonctionnant sous son autorité. Bien que les mécanismes financiers de l'Union soient en grande partie automatiques, il est nécessaire que cet organisme soit géré selon des principes bancaires. C'est pourquoi il est prévu que le Conseil de l'O.E.C.E. délègue une partie de ses pouvoirs à un *Comité de direction* de 7 membres qui sera notamment chargé de prendre les décisions concernant les opérations et la gestion des fonds et de veiller à l'application de l'accord.

La *durée* de l'Union est indéterminée, toutefois les engagements financiers des membres sont pris pour deux ans. Ils sont, le cas échéant, renouvelables.

L'accord prévoit, en outre, les conditions dans lesquelles les pays participants pourront se retirer de l'Union et les règles qui présideront à sa liquidation.

Lors du *retrait* d'un membre, sa position créancière ou débitrice vis-à-vis de l'Union est transformée en une telle position à l'égard de chacun des autres pays participants au prorata de leurs quotas. Des dispositions semblables sont applicables en cas de liquidation, après que les positions créditrices aient été réduites par répartition proportionnelle des avoirs convertibles de l'Union. On a voulu, par ces dispositions, répartir les risques du système et éviter qu'à la liquidation les créanciers les plus importants ne trouvent plus en face d'eux, pour répondre des dettes de l'Union, que les débiteurs les plus faibles. De cette manière, tous les pays qui ont bénéficié des avantages du système prennent leur part de responsabilité au moment de la liquidation. Ainsi, un membre qui serait en équilibre à l'égard de l'Union devra endosser vis-à-vis des créanciers une partie des dettes de celle-ci et recevra en échange une créance sur chacun des débiteurs. Ces dettes et créances bilatérales donneront lieu, entre les parties, à des conventions de consolidation qui, à défaut de dispositions différentes convenues bilatéralement, seront régies par des conditions automatiques stipulées par l'accord. Ces engagements seront exprimés dans la monnaie du créancier.

7. La Suisse au sein de l'UEP

On sait quelle part importante les transactions internationales jouent dans l'économie suisse. Si l'on compare le commerce extérieur et les prestations de service à l'ensemble du chiffre d'affaires de l'économie, on obtient certainement, en Suisse, une proportion plus élevée que dans la plupart des autres pays de l'Europe occidentale.

Pour cette raison, les autorités suisses n'ont pas pu se résigner à voir le financement des excédents de la Suisse limité à un quota fixé arbitrairement à 15 % de notre chiffre d'affaires international en 1949. Aussi ont-elles rompu cette entrave par deux moyens. Non seulement le quota de la Suisse a été porté à 250 millions d'unités de compte, soit environ 20 % du total de nos transactions avec les pays participants en 1949, mais encore elle s'est réservé au préalable la faculté de financer les excédents éventuels qu'elle pourrait réaliser au-delà de son quota.

Les autres pays créanciers dont le quota accordé à l'Union est épuisé peuvent se retirer du système ou examiner avec l'Organisation les arrangements leur permettant de maintenir leur adhésion. Pour la Suisse, en revanche, une décision du Conseil stipule que, pour autant que les ressources du fonds ne soient pas sérieusement mises en danger de ce fait, elle a le droit d'accorder des *crédits supplémentaires* à raison de 50 % des excédents qu'elle réaliserait au-delà de son quota, le solde étant couvert par des versements en or de l'Union, à moins que, le moment venu, les fonds de l'Union ne permettent à l'organisation d'accorder des conditions plus favorables à la Suisse.

Cette «rallonge» du quota permettra donc, en principe, de financer tous les excédents de la Suisse, par du crédit et par des versements d'or ; mais, tandis que la «rallonge» peut être utilisée au gré des autorités suisses, l'O.E.C.E. a endossé à notre égard une obligation dans les conditions indiquées ci-dessus.

Quelles seront pour la Suisse les *conséquences financières* de son adhésion à l'Union ?

Le quota de 250 millions d'unités de compte représente environ 1075 millions de francs suisses. Cette somme se subdivise en 645 millions de francs de crédit que la Confédération mettra à la disposition de l'Union et 430 millions de francs d'or qui seront versés

par l'Union à la Suisse, dans l'hypothèse où le quota de la Suisse serait entièrement utilisé.

Actuellement, les crédits bilatéraux ouverts par la Suisse aux pays participants s'élèvent à 590 millions de francs. Bien que ces crédits ne soient utilisés qu'à concurrence de 250 millions de francs environ, ils n'en constituent pas moins un engagement financier qui deviendra caduc dès que la Suisse adhérera au système. Le nouveau crédit n'est donc pas additionnel, mais il se substitue simplement à ceux en vigueur. Quant aux montants utilisés, ils seront remboursés, par l'intermédiaire de l'Union, selon les modalités des accords bilatéraux à conclure.

Il va de soi que dans ces calculs on ne peut pas tenir compte de la « rallonge », dont il n'est guère possible, à l'heure actuelle, de dire si et dans quelle mesure il y sera fait appel.

A un autre point de vue encore, la situation de la Suisse à l'égard de l'UEP est différente de celle de ses partenaires. Alors que pour les autres membres l'accord entrera en vigueur le jour de sa signature avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 1950, la Suisse s'est réservé le droit de n'adhérer effectivement à l'Union que lorsque les Chambres fédérales auront ratifié l'accord.

Quant à la signature proprement dite de l'accord, elle ne pourra avoir lieu que lorsque le Congrès américain aura voté les crédits nécessaires.¹

8. *Conclusions.*

L'UEP est avant tout un instrument technique qui réalise un progrès important sur la voie de la convertibilité monétaire. Il serait en soi insuffisant s'il n'était accompagné d'une série de résolutions sur le plan commercial visant à libérer le plus possible les échanges et les transactions invisibles. Les discriminations motivées exclusivement par des difficultés de paiements, comme le refus exprimé par de nombreux pays d'accorder aux pays à monnaie forte le bénéfice de libérations des échanges déjà instituées, seront éliminés dès que l'UEP entrera en vigueur.

En outre, toute mesure discriminatoire, quelle qu'en soit la raison, sera abrogée dès le 1^{er} janvier 1951 pour autant qu'elle

¹ L'accord relatif à l'UEP a été signé par tous les pays membres de l'O.E.C.E. le 19 septembre 1950.

porte sur les pourcentages de libération institués par les décisions du Conseil de l'O.E.C.E. Enfin, il est prévu que l'aide apportée par l'UEP doit permettre à chaque pays participant de progresser dans la voie de la libération en passant à l'étape de 60 % au lieu de 50 %, selon les décisions antérieures du Conseil.

Accompagné de ces règles commerciales, l'UEP est certainement un instrument propre à favoriser le développement des échanges internationaux, qui contribueront sans aucun doute à raffermir la situation économique des pays participants, à condition que, sur le plan des finances publiques et de la monnaie, des mesures soient également prises pour consolider et poursuivre les efforts réalisés jusqu'ici.

JEAN PERRET.