

L'Union européenne de paiements et la coopération monétaire en Europe

Autor(en): **Hay, Alexandre**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **14 (1956)**

Heft 2

PDF erstellt am: **10.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-134699>

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.

L'Union européenne de paiements et la coopération monétaire en Europe

par ALEXANDRE HAY

Directeur de la Banque nationale suisse

(Membre suisse du Comité de direction de l'Union européenne de paiements)

Introduction

Les différentes fonctions de l'Union européenne de paiements — comme mécanisme de compensation multilatérale, source de crédit, support de la libération des échanges, etc. — ont été évoquées à plus d'une reprise dans la littérature économique. Il nous paraît intéressant de procéder à l'étude d'un aspect peut-être moins connu de l'U.E.P., mais néanmoins essentiel, à savoir la coopération très efficace que cette Union a permis de développer en Europe dans le *domaine monétaire*.

Les leçons du passé: la période 1920-1939

Avant de procéder à cet examen, il nous semble indiqué de rappeler brièvement les événements survenus dans le domaine monétaire après la guerre de 1914-1918. Cette période est en effet riche en enseignements, et il n'est pas douteux que les expériences faites alors sont à la base des efforts déployés au lendemain du dernier conflit pour apporter davantage d'ordre et de stabilité dans les relations économiques et financières internationales. Au cours de l'entre-deux-guerres on a en effet assisté à l'effondrement du système de l'étalon-or classique, à la lutte entre la livre et le dollar qui suivit la dépréciation de la monnaie anglaise en 1931, à la débandade des monnaies qui lui succéda, ainsi qu'à l'introduction du contrôle des changes dans différents pays (Allemagne,

pays de l'Est, etc.). Sans doute y eut-il de nombreuses tentatives pour apporter un peu de stabilité dans les relations économiques internationales, mais elles furent toujours fragmentaires et sans aucune coordination. L'absence de coopération explique en partie les difficultés monétaires qui furent la caractéristique de cette époque.

Il faut toutefois signaler la conclusion, au mois de septembre 1936, d'un accord appelé par la suite Accord tripartite. Celui-ci fit son apparition alors que le cycle des dévaluations était achevé. Les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France rédigèrent en commun, à cette époque, une déclaration dans laquelle ils affirmèrent « leur volonté commune de sauvegarder la paix, de favoriser l'établissement des conditions qui pourront, pour le moins, contribuer à restaurer l'ordre dans les relations internationales et de poursuivre une politique tendant à développer la prospérité dans le monde et améliorer le niveau de vie des peuples ». Ensuite de cette déclaration commune, le secrétaire du Trésor des Etats-Unis communiqua, le 13 octobre 1936, que dorénavant — et tant que, après préavis de vingt-quatre heures, cette déclaration d'intention ne sera pas annulée ou modifiée — les Etats-Unis vendront de l'or aux fins d'exportation immédiate aux fonds d'égalisation ou de stabilisation des changes qui sont de la même manière disposés à vendre de l'or aux Etats-Unis. Il était, en outre, stipulé que l'or sera vendu au prix de 35 dollars par once de fin, plus $\frac{1}{4}$ % pour les frais. La Belgique, la Hollande et la Suisse adhérèrent à cet accord. Le 28 octobre 1936, les autorités suisses déclarèrent en effet que, dans ses relations avec les Etats-Unis d'Amérique, la Banque nationale suisse s'obligeait, jusqu'à nouvel ordre, à céder de l'or au prix de fr. 4973.92 pour un kilogramme de fin pris à Berne et à acheter de l'or au prix de fr. 4869.80 le kilogramme de fin livré à Berne. La Banque nationale faisait cette déclaration en se fondant expressément sur la déclaration de réciprocité contenue dans le communiqué du secrétaire du Trésor des Etats-Unis, du 12 octobre 1936, par laquelle ce pays s'engageait à acheter et à vendre de l'or sur la base de 35 dollars l'once de fin. Les Etats-Unis se réservant la faculté d'annuler leur déclaration après un préavis de vingt-quatre heures, la Banque nationale déclara se prévaloir du même droit.

La déclaration tripartite de 1936 marqua un progrès incontestable, mais malheureusement de courte durée. En effet, l'ajuste-

ment de sa devise, auquel le gouvernement français procéda en septembre 1936, ne produisit pas les résultats escomptés. Le fait qu'il dut non seulement procéder à une nouvelle adaptation de sa monnaie, mais encore revenir sur les facilités commerciales consenties en septembre 1936, eut des répercussions sur l'attitude des autres pays. D'autre part, ni l'Allemagne, ni l'Italie, n'adhérèrent à l'Accord tripartite. Les effets bienfaisants de celui-ci ne purent donc guère se déployer.

La guerre de 1939 amena sa suspension de fait, sinon de droit.

Si ce n'est dans les pays qui connaissaient le contrôle des changes et les accords de clearing (Allemagne, pays de l'Est, etc.), le régime monétaire était caractérisé jusque-là par une grande liberté. Les monnaies étaient librement traitées sur les marchés des changes sur lesquels intervenaient les banques centrales, ou les fonds d'égalisation des changes, dans l'intention de maintenir les cours à des niveaux qui paraissaient convenables. Les capitaux circulaient librement ; enfin, les fluctuations des balances des paiements étaient compensées par des mouvements d'or entre centres financiers.

La guerre de 1939 marque la fin, sauf en particulier aux Etats-Unis et en Suisse, de ce régime libéral. On assiste en effet à l'instauration de contrôles des changes de plus en plus rigoureux dans à peu près tous les pays du monde. Les mouvements de capitaux privés sont interdits, les paiements à l'étranger sont strictement surveillés par l'Etat et doivent s'effectuer par des canaux officiels aux cours fixés par les gouvernements. Il n'y a pratiquement plus de marchés des changes, toujours à l'exception de quelques pays comme les Etats-Unis et la Suisse.

I

La coopération monétaire après la guerre de 1939-1945

Déjà au cours de la dernière guerre on se préoccupait d'établir pour l'après-guerre un régime monétaire plus stable que celui qui avait existé avant 1939. C'est ainsi qu'ensuite des conférences de Bretton Woods, un grand nombre de pays décidèrent de créer les institutions bien connues que sont le Fonds monétaire

international (F.M.I.) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement.

Le Fonds monétaire international contient un certain nombre de prescriptions très strictes en matière de change. Chaque pays adhérent au F.M.I. doit déclarer la parité de sa monnaie par rapport à l'or. Les cours maxima et minima, applicables aux transactions de change, ne devront pas s'écarter de la parité de plus de 1 % s'il s'agit d'opérations au comptant. Aucun membre ne devra en outre proposer de modifications à la parité de sa monnaie, sauf pour corriger un déséquilibre fondamental. Tout changement de parité de la monnaie d'un membre ne pourra être effectué qu'après consultation du Fonds. Si le changement proposé n'excède pas 10 %, le Fonds ne pourra faire aucune objection. Si, au contraire, la modification envisagée représente plus de 10 % par rapport à la parité initiale de la monnaie, le Fonds devra faire connaître son opinion. Enfin, les pays membres sont tenus de céder leur monnaie contre or de manière illimitée.

Notre intention n'est pas d'analyser ni de discuter les mérites des dispositions en cette matière du Fonds monétaire, institution à laquelle notre pays n'a pas adhéré. Il était toutefois indispensable de les résumer brièvement, puisque la plupart des pays membres de l'U.E.P. le sont également du F.M.I. Signalons cependant que, jusqu'ici, les règles du F.M.I. n'ont en fait pas joué, le plus grand nombre des pays membres de cette institution étant déliés de leurs obligations en raison de leurs difficultés économiques (déficit de la balance des paiements en particulier). Ce n'est que lorsque les pays seront à nouveau revenus au système des marchés libres des changes que les dispositions du Fonds pourront être effectivement appliquées.

Dès 1945, on sentit la nécessité, en Europe, de nouer à nouveau des rapports étroits entre pays dans le domaine économique, financier et commercial. De nombreux accords bilatéraux de paiements et de commerce furent conclus entre pays européens. Tous ces accords sont basés sur l'existence de contrôle des changes — la Suisse, qui avait déjà l'expérience des accords de clearing d'avant-guerre, fut obligée de mettre au point toute une législation appelée « service réglementé des paiements » — par conséquent tous les paiements autorisés s'effectuent par des canaux officiels à des cours fixes correspondant à la valeur officielle des

monnaies. Sous réserve des limites de crédit prévues dans le cadre de ces accords, les paiements doivent s'équilibrer. Une fois les limites de crédit atteintes, il faut négocier et adapter les échanges. C'est pour remédier à l'insuffisance de ces accords bilatéraux — qui ne permettaient en effet guère de développer les échanges de manière satisfaisante — que l'Organisation européenne de coopération économique (O.E.C.E.) soumit à la signature de ses membres, en juillet 1950, l'accord sur une Union européenne de paiements (U.E.P.) qui remplaça alors les plus importants de ces accords de paiements.

II

Les principales dispositions légales de l'U.E.P. en matière de change

Dans l'U.E.P., chaque pays membre doit déclarer la parité entre sa monnaie et l'unité de compte (l'unité de compte a été fixée à 0,88867088 gramme d'or fin équivalant à la valeur or du dollar), ainsi qu'un *taux de change unique*, convenu avec chacune des autres parties contractantes et basé sur les taux effectifs pour les transactions courantes. Les règlements dans l'Union s'effectuent donc à un cours de change fixe et unique. Dans le cas où une des parties contractantes modifierait sa parité, les comptes seraient arrêtés au jour de la modification et, pour les opérations conclues avant la modification, l'ancien cours de change serait appliqué. Les avances octroyées par les banques centrales au cours d'une période comptable de l'Union (les compensations ont lieu à la fin de chaque mois) bénéficient donc expressément d'une garantie de change. Les règlements de fin de mois s'effectuent partie en or, partie par l'octroi de crédits à ou par l'Union. Le capital de l'Union — souscrit par les Etats-Unis — permet à celle-ci de régler les créanciers (à la date de valeur) le jour même où les débiteurs font leurs versements et cela même si les paiements en or effectués par les débiteurs à l'Union ne correspondent pas aux montants à verser par l'Union aux créanciers. Ces derniers sont donc assurés d'être payés, même en cas de défaut d'un débiteur. Enfin, en cours de période comptable, les banques centrales sont tenues de mettre leur monnaie à la disposition de leurs partenaires, les avances étant remboursées lors des règlements de

fin de mois. La Banque des règlements internationaux (B.R.I.), à Bâle, se charge de l'exécution technique des opérations de compensation.

Grâce à ces règles fort simples, il a été possible d'assurer à l'Europe une stabilité complète des changes ; celle-ci à son tour a permis aux relations commerciales et financières de se développer dans les meilleures conditions. Pour la Suisse, ce système a posé certains problèmes. En effet, notre pays est le seul, parmi les pays membres de l'U.E.P., qui possède une monnaie librement convertible, notamment en dollars. Conformément aux règles de l'Union, la Suisse a été amenée à déclarer à celle-ci, comme parité entre sa monnaie et l'unité de compte, le prix de vente d'or de la Banque nationale, à savoir fr. 4920.63 pour le kilogramme d'or fin (ou 1 \$ = 4,37282). C'est à ce cours que sont réglés aussi bien les excédents que les déficits encourus mensuellement par la Suisse dans l'Union. Lorsque la Suisse enregistre un surplus, celui-ci lui est donc réglé à son cours de vente d'or alors que, normalement, la Banque nationale achète de l'or au cours d'achat fixé à fr. 4869.80. De plus, le cours ainsi dégagé dans les relations avec les pays membres de l'U.E.P. ne correspond pas au cours prévalant sur le marché entièrement libre du dollar, sur lequel la Banque nationale achète des dollars à son cours d'intervention de fr. 4,2850 pour un dollar (ce qui correspond à fr. 4821.80 pour le kilo d'or fin). Cette différence de cours est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles il a été nécessaire de faire contrôler, par l'Office suisse de compensation, les paiements effectués par le canal de l'U.E.P.

Au cours du mois de mai 1953, le mécanisme de change de l'U.E.P. a été quelque peu assoupli en ce sens que les banques agréées de huit pays membres (par la suite ce nombre s'est élevé à dix) ont été autorisées à effectuer directement entre elles des opérations d'arbitrage au comptant dans l'une quelconque des monnaies des huit pays intéressés (dix par la suite). Les cours de change appliqués dans ces transactions d'arbitrage peuvent s'écarter de $\frac{3}{4}$ % de part et d'autre de la parité. En fait, les banques centrales sont donc tenues d'intervenir lorsque le cours des changes de leur monnaie s'écarter de $\frac{3}{4}$ % de la parité soit en vendant, soit en achetant la monnaie d'un pays membre. Ces opérations sont ensuite réglées en fin de mois à la parité.

L'introduction de l'arbitrage au comptant, étendu par la suite également aux opérations à terme ne dépassant pas trois mois, est la caractéristique d'une évolution enregistrée au cours des dernières années vers une plus grande flexibilité du régime des paiements intra-européens et vers leur décentralisation au profit des marchés. Telles sont, sommairement résumées, les principales dispositions d'ordre monétaire de l'U.E.P.

III

Le comité de direction de l'U.E.P.

Comment, en pratique, la coopération entre pays européens a-t-elle fonctionné ? Rappelons à ce sujet que l'U.E.P. est administrée, sous l'autorité du Conseil de l'O.E.C.E., par un comité de direction composé de sept personnalités occupant pour la plupart des positions importantes dans leur pays, soit au sein de la Banque centrale, soit au Ministère des finances. Il y a là un Allemand, un Anglais, un Belge, un Français, un Italien, un Scandinave et un Suisse. Ces personnes agissent en qualité d'experts internationaux indépendants. En certaines circonstances, notamment lors de discussions sur le renouvellement de l'U.E.P., ils se transforment toutefois pratiquement en négociateurs pour leur pays. Leurs avis peuvent naturellement être infirmés par les décisions des délégués nationaux siégeant au Conseil de l'O.E.C.E., mais en fait cela n'est jamais arrivé.

Aux travaux du comité de direction sont associés, à titre d'observateurs permanents, un représentant du gouvernement des Etats-Unis, le président (présentement un Hollandais) du Comité des paiements intra-européens de l'O.E.C.E. (dans ce comité siègent les délégués gouvernementaux de tous les pays membres chargés de préparer les décisions prises par le Conseil de l'O.E.C.E., en dernière instance, dans le domaine des paiements ; il examine par conséquent également les rapports du comité de direction) et un représentant du Fonds monétaire international.

Depuis le 1^{er} juillet 1950, date du début du fonctionnement de l'Union, le comité de direction a tenu tous les mois à Paris, sauf en été, une session d'environ une semaine. A cela s'ajoutent, dans

les périodes de négociations précédant le renouvellement de l'Union, des sessions spéciales de plusieurs jours. Le seul fait de se réunir aussi fréquemment a créé entre les membres du comité des liens très étroits. Les discussions sont empreintes d'une grande franchise et animées d'un esprit de compréhension réciproque remarquable. Les tâches du comité sont avant tout de surveiller l'exécution des opérations de l'Union, de veiller à ce que le capital ne soit pas amené à supporter des risques excessifs, à faire des propositions tendant à améliorer le fonctionnement de l'U.E.P., ce qu'il fait plus particulièrement lorsqu'il est appelé à donner son avis sur le renouvellement de l'accord lui-même (celui-ci, conclu à l'origine pour deux ans, vint par la suite à échéance le 30 juin de chaque année). En dehors de cette activité, le comité a encore pour tâche de s'occuper des questions suivantes, qui nous intéressent plus particulièrement, en l'occurrence :

1. Tous les mois, le comité examine la *situation économique intérieure et extérieure d'un certain nombre de pays* à un rythme tel que chaque pays membre fait l'objet d'un examen au moins deux fois par an. Pour certains pays, qui ont à faire face à des difficultés particulières, ces examens sont plus fréquents. Tous les aspects — production, marché du travail, exportations, importations, dépenses publiques, évolution du crédit, mesures monétaires, etc. — sont passés en revue. La documentation est fournie par le secrétariat général de l'O.E.C.E. Les membres du comité, surtout s'ils sont originaires des pays examinés, ajoutent leurs propres observations et commentaires. Très souvent des discussions nourries s'engagent, des critiques sont émises sur telle ou telle mesure, parfois même des recommandations sont adressées au pays membre intéressé. Ces échanges de vues sont en général du plus grand intérêt et nullement académiques. Il n'est pas douteux, par exemple, que la compréhension dont font actuellement preuve la plupart des pays membres en ce qui concerne la nécessité de maintenir la stabilité financière intérieure pour assurer celle des changes, ainsi que la préférence qu'ils accordent progressivement aux mesures monétaires pour redresser des situations internes ou externes en déséquilibre, plutôt qu'au rétablissement de contrôles directs (restrictions aux importations notamment), sont dues entre autres aux avis exprimés à cet égard par le comité de direc-

tion. Bien entendu, les points de vue exprimés ne sont pas tous les mêmes. Il y a, parmi les membres du comité, des tenants des thèses orthodoxes et libérales, et d'autres qui croient davantage aux mesures dirigistes. Les conclusions auxquelles arrive en général le comité sont donc une synthèse d'opinions divergentes, synthèse que l'on retrouve d'ailleurs dans la plupart des décisions de l'O.E.C.E.

2. *Les renouvellements de l'U.E.P.* Comme nous l'avons signalé, l'U.E.P. est prorogée d'année en année. Chaque année, les membres du comité ont donc à proposer, s'ils l'estiment nécessaire, les aménagements qu'à leur avis il y aurait lieu d'apporter au fonctionnement de l'Union. C'est l'occasion de passer en revue la situation générale économique européenne et de voir si l'on peut proposer des modifications devant faciliter, pour les pays membres, la transition vers un système de paiements plus libéral. L'U.E.P. n'est en effet pas destinée à durer éternellement, mais uniquement à assurer le passage d'un régime de contrôle des changes à un système de marché libre. A cet égard, il y a lieu de signaler tout particulièrement les changements apportés au mécanisme des règlements des soldes mensuels. Au début, ces soldes n'étaient couverts au total qu'à concurrence de 40 % par des paiements effectifs en or, selon une échelle progressive et d'ailleurs différente pour les pays créanciers et débiteurs. Par la suite, ce pourcentage fut porté à 50 %, le montant total des crédits à octroyer ou à recevoir restant toutefois inchangé. Enfin, en 1955, ce pourcentage fut porté à 75 %. Les progrès réalisés en cinq ans sont donc considérables, même si, pour certains, ils paraissent encore très insuffisants.

3. De temps à autre le comité est chargé, par le Conseil de l'O.E.C.E., de procéder à des *études particulières* de caractère financier et monétaire. Il en a été notamment ainsi du problème du retour à la convertibilité. Le comité a consacré d'innombrables heures à ce passionnant sujet. Au début, il y avait à peu près autant de conceptions que de personnes prenant part aux débats. Plusieurs, parmi les membres du comité, n'avaient en réalité jamais connu, au cours de leur carrière professionnelle, une époque au cours de laquelle les monnaies pouvaient être utilisées librement

et négociées sur des marchés des changes libres. Une assez grande méfiance existait d'ailleurs dans l'esprit de plusieurs à l'égard de la convertibilité, méfiance à laquelle — comme l'évoque notre bref rappel des événements survenus pendant la période s'étendant entre les deux guerres mondiales — on ne peut méconnaître un certain fondement. Pour d'autres, le retour à la convertibilité est un but aussi bien politique qu'économique. Seul, parmi les membres du comité, l'expert suisse pouvait apporter une expérience vécue, le franc suisse n'ayant jamais cessé de pouvoir être utilisé librement, si ce n'est dans les relations avec l'U.E.P. et à l'égard des pays avec lesquels la Suisse a conclu un accord bilatéral de paiements.

De ces discussions, fort intéressantes et souvent passionnées, il est finalement sorti une conception, approuvée par tous les pays membres, selon laquelle le retour à la convertibilité ne peut et ne doit pas être considéré comme un but en soi. La convertibilité doit être la traduction, dans le domaine monétaire, d'une situation de fait caractérisée par une large libération des échanges et des mouvements de capitaux.

4. On vient de voir que le comité est arrivé à la conclusion que la convertibilité n'aurait pas de sens si elle n'était associée à une large libération aussi bien des échanges visibles et invisibles que des *mouvements de capitaux*.

En ce qui concerne la libération des échanges, d'autres instances de l'O.E.C.E. s'en sont activement occupées et les résultats auxquels on est parvenu sont bien connus. Depuis le mois d'octobre 1955, les pays membres sont tenus de libérer leurs échanges intra-européens à concurrence de 90 %. Quant aux échanges avec le reste du monde, notamment avec la zone dollar, il n'existe aucune obligation de libération ; ce qui explique qu'il reste d'importants progrès à faire. Certains pays, ainsi ceux du Bénélux et l'Allemagne, ont déjà libéré dans une très large mesure leurs importations en provenance de la zone dollar ; d'autres, comme la France, n'ont pratiquement rien libéré.

Quant au comité de direction, il a été plus particulièrement chargé de l'examen du problème de la libération des mouvements de capitaux. Dans ce domaine en, effet, la plupart des pays européens ont des pratiques très restrictives. Dans la majorité d'entre

eux, les exportations de capitaux sont interdites, sauf autorisation particulière des gouvernements. Pourtant, là encore, des progrès ont été accomplis. Lors de chacun des examens périodiques de la situation des pays membres, une attention particulière est vouée aux mesures de libération prises par le pays intéressé, dans le domaine des changes. Le comité a, de plus, procédé à un examen systématique, par l'envoi de questionnaires aux pays membres, sur l'état actuel de leurs dispositions en matière de contrôle des mouvements de capitaux. Il a pu ainsi constater que, en ce qui concerne les non-résidents détenant des avoirs dans un pays membre, un degré relativement élevé de libération est d'ores et déjà atteint. En pratique, les personnes ou sociétés détenant des capitaux dans un pays autre que le leur, membre de l'U.E.P., peuvent les rapatrier ou les utiliser plus ou moins librement dans le pays où ils se trouvent. Dans plusieurs pays il est loisible aux étrangers d'investir des fonds (acquisition de participations, opérations boursières, etc.) avec la certitude de pouvoir, par la suite, rapatrier non seulement les revenus mais, le cas échéant, le capital. Tous les pays, bien entendu, n'ont pas le même degré de liberté, mais un effort dans le sens de la libération est en cours. Le comité de direction pousse de son mieux les pays membres à aller de l'avant, conscient qu'il est du rôle compensateur que les mouvements de capitaux peuvent jouer dans un régime de paiements plus libéral que ne l'est celui de l'U.E.P. (en effet, dans l'U.E.P., cet équilibre est réalisé à concurrence des quotas des pays membres, à part les versements d'or, par les octrois de crédits à et par l'Union).

Ces quelques exemples de l'activité du comité montrent à quel point la coopération européenne dans le domaine monétaire s'est développée. Sans doute, chaque pays — sous réserve des dispositions du Fonds monétaire international — garde-t-il la possibilité de procéder aux mesures d'ordre monétaire qu'il juge utiles. Néanmoins, les gouvernements sont incontestablement devenus beaucoup plus conscients des répercussions que de telles mesures peuvent avoir dans leurs relations avec les pays étrangers.

Il nous a été possible de constater que plus le temps passe, plus les échanges de vues qui ont lieu au comité de direction, comme d'ailleurs dans les autres organismes de l'O.E.C.E., prennent de

l'ampleur et gagnent en profondeur. C'est sans hésiter que les membres du comité de direction évoquent les difficultés que rencontrent leurs pays dans les domaines financier et monétaire. Le comité ne dispose que de pouvoirs extrêmement limités qui ne concernent d'ailleurs strictement que le déroulement des opérations techniques de l'Union elle-même. C'est donc par la seule vertu de l'esprit de coopération réciproque, des discussions objectives et des conseils, que le comité agit. Il s'efforce toujours de rédiger des rapports qui emportent l'approbation unanime de ses membres. Parfois, et cela s'est produit à l'occasion de certains renouvellements de l'U.E.P., il ne peut faire autrement que de soumettre au Conseil de l'O.E.C.E. des propositions qui ne sont approuvées que par la majorité des membres ; dans ce cas, le point de vue de la minorité est également mentionné. Dans de telles circonstances, il appartient aux gouvernements eux-mêmes, au sein du Conseil, de trancher. Jusqu'à ce jour celui-ci y est toujours parvenu. Il est arrivé que le problème en cause, après discussion au Conseil, soit renvoyé au comité de direction qui alors s'efforce de faire de nouvelles propositions sur la base des instructions reçues des gouvernements.

D'une manière générale, il ne nous paraît pas exagéré de prétendre que ce système de coopération, basé sur le principe de l'unanimité, a donné d'excellents résultats. Il nous paraît inexact de prétendre — comme le font certains — qu'un comité européen ne disposant que de peu de pouvoirs et devant prendre des décisions à l'unanimité, ne peut exercer une influence suffisante. Le comité de direction de l'U.E.P. et les autres organismes de l'O.E.C.E., en particulier le Conseil, ont, nous semble-t-il, fait la preuve du contraire. Sans doute, le processus est-il parfois long ; il n'en est que plus solide.

IV

Le renouvellement de l'U.E.P. en 1955

Les négociations qui précédèrent le renouvellement de l'accord sur l'U.E.P. en 1955 furent d'une importance exceptionnelle. Certains pays membres de l'Union, en effet, étaient d'avis que la situation économique européenne était suffisamment stabilisée

pour qu'un retour à la convertibilité des monnaies puisse être envisagé dans un proche avenir. Ces pays — il s'agissait en premier lieu du Royaume-Uni — estimaient que, dans ces conditions, l'U.E.P. ne devrait être renouvelée au-delà du 30 juin 1955, pour une nouvelle année, qu'avec une clause permettant de la dissoudre à tout moment. Les représentants de la Grande-Bretagne étaient d'avis que l'Union devait nécessairement cesser son activité le jour où une ou plusieurs monnaies européennes seraient déclarées convertibles, l'existence de l'U.E.P. étant, selon eux, incompatible avec un régime de convertibilité qui, naturellement, ne devait pas nécessairement entrer en vigueur un 30 juin. Selon la thèse britannique, chaque pays aurait par conséquent recouvré son entière liberté en matière monétaire, sous réserve des engagements pris au sein du Fonds monétaire international, s'il est membre de cette institution. Chaque pays, toujours selon cette conception, aurait été alors libre d'adopter le régime de change de son choix, soit qu'il préférât maintenir sa monnaie dans une relation fixe avec l'or ou le dollar, soit qu'il adoptât un système de monnaie flottante. Pour parer aux difficultés que certains pays européens pourraient rencontrer après la liquidation de l'U.E.P., le Royaume-Uni se rallia à l'idée qu'il fallait créer un Fonds européen chargé d'accorder de cas en cas des crédits à court terme aux pays membres ayant à faire face à des difficultés de balance de paiements.

A ces vues britanniques s'opposaient celles de certains pays continentaux qui ne voyaient pas sans inquiétude que l'instauration peut-être prématurée de la convertibilité par quelques pays risquait de mettre en danger les résultats acquis en matière de stabilité des changes. Ils étaient convaincus que, dans un régime de convertibilité, la coopération monétaire était peut-être plus indispensable encore que dans le cadre d'un système réglementé des paiements comme celui de l'U.E.P. Ils étaient par conséquent d'avis qu'avec le rétablissement de la convertibilité il y aurait sans doute lieu d'adapter l'U.E.P. à la nouvelle situation, mais qu'il était indispensable d'en garder l'essentiel, c'est-à-dire le mécanisme de compensation multilatérale, la stabilité des changes, les règlements en or et un comité directeur chargé de maintenir la coopération entre pays européens.

Cette profonde divergence de vues explique que les discussions qui eurent lieu au cours du premier semestre de 1955 aient été

difficiles et délicates. Finalement, un compromis a pu être réalisé entre les deux tendances décrites ci-dessus. Les accords conclus le 5 août 1955 assureront le maintien de la coopération européenne dans le domaine monétaire lorsqu'un certain nombre de monnaies seront redevenues convertibles et, qu'en conséquence, l'U.E.P. aura cessé d'exister. Une clause a été introduite dans l'accord sur l'U.E.P. prévoyant que si des pays, représentant au moins 50 % des quotas de l'Union, le souhaitent, l'U.E.P. sera liquidée. Celle-ci sera alors immédiatement remplacée par de nouvelles institutions décrites dans l'Accord monétaire européen (A.M.E.) signé par tous les pays membres le 5 août 1955.

Il n'est pas dans notre intention d'analyser en détail les dispositions de cet accord. Nous voudrions insister uniquement sur ses dispositions plus proprement monétaires.

Le grand risque auquel il était avant tout indispensable de parer était que, lors du retour à la convertibilité par un certain nombre de pays, l'Europe ne se divisât en pays à monnaie convertible, d'une part, et en pays à monnaie restée inconvertible, d'autre part. Pour peu qu'à l'avenir la situation économique européenne se détériorât à un moment donné, les pays inconvertibles seraient alors peut-être amenés à discriminer les pays convertibles ; ceux-ci, à leur tour, seraient, dans de telles circonstances, peut-être contraints de renoncer à la convertibilité, ce qui signifierait sans doute la fin, pour de longues années, d'un régime libéral de paiements et d'échanges en Europe.

Pour éviter ce risque majeur et permettre en outre à tous les pays de franchir en même temps une nouvelle étape, lorsqu'un certain nombre d'entre eux se sentiront en mesure de le faire, sans pour autant obliger tous les autres à rendre leur monnaie convertible, l'A.M.E. prévoit essentiellement l'établissement de deux nouvelles institutions :

1. La création d'un Fonds européen, au capital de 600 millions de dollars, dont le rôle sera d'accorder des prêts, n'excédant pas deux ans, aux pays rencontrant des difficultés de balance des paiements.
2. Un « système multilatéral de règlements » destiné à faciliter le règlement des transactions effectuées dans les monnaies et

entre les zones monétaires des pays membres en organisant leur compensation, ainsi que cela se fait dans l'U.E.P.

Le système multilatéral de règlements, qui nous intéresse plus particulièrement ici, est basé sur les deux principes suivants :

a) il permet à chaque pays d'adopter le régime de changes de son choix (convertibilité ou non) ;

b) il permet l'adoption, par les pays membres, de méthodes différentes pour la détermination de leur taux de changes.

Chaque participant au système multilatéral de règlements doit assumer trois obligations fondamentales :

1. Fixer, afin de limiter les fluctuations de sa monnaie par rapport à l'étalon qu'il aura choisi, des cours acheteur et vendeur pour l'or, le dollar des Etats-Unis ou une autre monnaie (marge des cours de change) ; les deux cours peuvent coïncider, si le pays intéressé veut maintenir sa monnaie inconvertible et éviter qu'elle soit traitée sur les marchés des changes.
2. Mettre sa monnaie, dans l'intervalle des règlements (qui seront mensuels comme dans l'U.E.P.) et à concurrence d'un montant convenu, à la disposition de tout autre pays qui en fera la demande (financement intérimaire).
3. Régler en dollars des Etats-Unis, lors des règlements mensuels, la dette nette qu'il aura pu contracter à l'égard des autres pays participants et accepter des dollars en règlement de la créance nette qu'il aura pu acquérir dans les mêmes conditions (règlements mensuels).

Les montants qui seront apportés pour compensation (contrairement à ce qui se passe dans l'U.E.P., les pays ne seront pas tenus d'apporter ces montants à la compensation, mais seront libres de le faire ou non), lors des règlements mensuels, seront donc les soldes résultant du financement intérimaire, ainsi que les avoirs que les banques centrales pourraient acquérir, ensuite d'interventions

tions sur les marchés des changes, pour maintenir les cours à l'intérieur des marges dûment notifiées. Ce qu'il nous paraît important de retenir ici, outre le fait que les règlements mensuels se feront entièrement en monnaie convertible, est que les cours acheteur et vendeur, notifiés à toutes les banques centrales, demeureront en vigueur tant qu'un pays n'aura pas fait savoir à ses partenaires sa décision de les modifier. Dans le cas où un pays notifierait une modification des cours acheteur et vendeur qu'il a déclarés, les calculs relatifs aux règlements mensuels en ce qui concerne ce pays seraient effectués séparément, pour la période antérieure et pour la période postérieure à la notification, sur la base des cours acheteur et vendeur notifiés pour chacune de ces périodes. Il existe des dispositions semblables pour le cas où les États-Unis seraient amenés à modifier leur prix ou leur politique pour la vente et l'achat de l'or.

Ce système devrait permettre un fonctionnement harmonieux des marchés des changes, les banques centrales étant en mesure, grâce au système de garantie de changes indiqué ci-dessus, d'intervenir sans risque sur ces marchés pour y maintenir les cours dans les limites désirées. Signalons à ce propos que, dans l'A.M.E., les pays membres se sont engagés à adopter des marges de cours de change aussi modérées et aussi stables que possible.

Une disposition importante mérite d'ailleurs encore d'être rappelée, qui donne plus de force encore à notre précédent développement. Le capital du Fonds européen servira en effet à permettre l'octroi de crédits à court terme aux pays membres en difficulté, mais aussi à effectuer les versements dus pour le règlement mensuel des positions nettes résultant des transactions réalisées dans le cadre du système multilatéral, ces versements étant effectués par le Fonds le même jour que lui sont versés les montants qui lui sont dus. Pour le cas où un débiteur serait en retard pour régler sa dette à l'égard du Fonds au titre d'un règlement mensuel, les montants dus mais non payés seront comptabilisés, à concurrence des 50 premiers millions de dollars, comme une créance du Fonds à l'égard du pays défaillant. Ce montant, s'il n'a pas été réglé avant la liquidation du Fonds européen, sera réparti entre les pays membres, conformément aux règles de liquidation du Fonds. Au-delà de 50 millions de dollars, les créanciers bilatéraux du pays en défaut supporteront eux-mêmes la perte.

Il résulte de ce qui précède que le système multilatéral de règlements ou, si l'on veut, l'ensemble des monnaies européennes, dont sans doute le plus grand nombre seront convertibles, s'appuieront non seulement sur les réserves monétaires des pays membres, mais également sur le Fonds européen lui-même. Cette institution devra naturellement, pour éviter tout abus éventuel, entretenir des rapports étroits avec le Fonds monétaire international, dont certains pays obtiendront probablement des avances importantes. On voit donc que l'on s'est efforcé de donner un soutien aussi sérieux que possible à l'expérience de convertibilité, car son échec, comme nous l'avons déjà indiqué, aurait des conséquences redoutables.

Comme dans l'U.E.P., un comité directeur de sept membres surveillera l'application de l'A.M.E. et exercera tous les pouvoirs qui lui seront délégués par le Conseil de l'O.E.C.E. Enfin, la B.R.I. agira en qualité d'agent pour l'exécution de toutes les opérations financières dans les mêmes conditions où elle opère à l'heure actuelle pour l'U.E.P.

A ce propos nous ne serions pas complets si nous omettions de rappeler la contribution importante apportée par cette banque à la coopération monétaire européenne, non seulement en tant qu'organe technique, mais aussi sur le plan plus général et plus élevé des idées. Dans son conseil d'administration, qui se réunit chaque mois à Bâle, siègent en effet les gouverneurs ou présidents des principales banques centrales européennes. Les prises de contact qui ont ainsi lieu chaque mois entre les dirigeants, et leurs principaux collaborateurs, des instituts d'émission contribuent de manière particulièrement efficace à assurer une coopération toujours plus étroite dans le domaine monétaire. Divers membres du comité de direction de l'U.E.P. prennent d'ailleurs également part aux réunions mensuelles de la B.R.I., en sorte que la coordination, entre Bâle et Paris, entre les banques centrales et les experts gouvernementaux du comité de direction, se trouve réalisée de manière satisfaisante.

Les expériences du récent passé n'ont donc pas été vaines. On s'est efforcé de conserver dans l'A.M.E. — et sur ce point les pays continentaux ont obtenu une assez large satisfaction — les traits essentiels de l'U.E.P. Il n'est sans doute pas exagéré de prétendre que l'A.M.E. n'aurait jamais vule jours sans l'U.E.P. Le changement le plus important est qu'avec l'A.M.E. les règlements mensuels perdront

beaucoup de leur importance (puisque les marchés des changes eux-mêmes absorberont l'essentiel des transactions) et qu'en outre ils ne se feront plus à un cours de change fixe et unique. L'accord lui-même ne prévoit pas quelles peuvent être les fluctuations maximums des cours de change. Rappelons toutefois à cet égard que la plupart des pays membres le sont également du F.M.I. qui, lui, stipule que les fluctuations ne doivent pas excéder 1 % en deçà et au-delà de la parité. Des dérogations à cette règle peuvent être consenties et sans doute certains pays s'efforceront-ils d'obtenir l'autorisation, s'ils sont membres du F.M.I., de pouvoir laisser fluctuer leur monnaie entre des limites plus grandes.

Conclusion

Les différences entre les systèmes monétaires en vigueur entre les deux guerres mondiales et ceux qui le sont depuis 1945 sautent aux yeux. L'A.M.E., qui devra fonctionner lorsqu'un certain nombre de monnaies seront redevenues convertibles, contient des dispositions allant beaucoup plus loin que l'Accord tripartite de 1936. C'est toutefois dans le domaine de la coopération directe entre gouvernements qu'à notre sens les progrès les plus importants ont été réalisés. La création d'institutions comme le F.M.I. d'une part, l'O.E.C.E. avec l'U.E.P., son comité de direction et les comités s'occupant des problèmes commerciaux d'autre part, centres de collaboration auxquels rien de comparable n'existait avant 1939, ont contribué de manière décisive à l'instauration de plus d'ordre, de stabilité et de confiance dans les relations économiques internationales.

L'avenir dira si les dispositions de l'A.M.E. — dont il n'est guère possible actuellement de prédire la date d'entrée en vigueur — seront suffisantes pour assurer un fonctionnement satisfaisant du futur régime de convertibilité. L'essentiel est cependant, nous semble-t-il, que les gouvernements des pays européens sont aujourd'hui pleinement conscients de la nécessité de maintenir entre eux une coopération étroite dans tous les domaines de l'activité économique et plus particulièrement sur le plan monétaire. Il faut espérer que, dans ces conditions, les plus graves accidents pourront être évités et que les difficultés de l'entre-deux-guerres ne se produiront plus.

Berne, mars 1956.