



Doc. 289

15 septembre 1954

Situation actuelle en matière de convertibilité

Rapport¹

Commission des questions économiques et du développement

Rapporteur: M. Arthur BOTTOMLEY, Royaume-Uni, Groupe socialiste

1. 1954 - 6e session - Deuxième partie



A. Exposé des motifs

Sommaire	TABLE	DES	MATIÈRES
Paragr.			
A. Etat des travaux de l'Assemblée sur la question 1-3			
B. Balance des paiements en dollars 4-8			
C. Réserves d'or et de dollars 9-12			
D. Emploi et niveaux de vie 13-17			
E. La convertibilité et l'O.E.C.E 18-22			
Projet de recommandation 23			

1. Etat des travaux de l'Assemblée sur la question

1. En mai 1953, M. Federspiel, alors Vice-Président de la commission des Questions économiques, présentait à l'Assemblée un rapport (Doc. 134, 5e Session) relatif à « la situation actuelle en matière de convertibilité ». Il y analysait successivement la nature de la convertibilité et les différentes formes de convertibilité qui ont été préconisées, l'évolution de la question au cours des discussions internationales tenues jusqu'à cette date, les conditions d'une convertibilité durable, et les effets de la convertibilité sur la vie économique et l'intégration de l'Europe. Ce rapport ayant déjà exposé les problèmes fondamentaux qui se trouvent en jeu, nous n'entendons pas y revenir ici.

2. Le rapport adopté par l'Assemblée en mai 1953 émettait cinq suggestions en vue d'une action à brève échéance. Il est intéressant de voir comment la situation a évolué depuis lors.

2.1. Le rapport proposait²d'augmenter, dans les règlements de l'U.E.P., la proportion d'or par rapport à la proportion de crédit en la portant par exemple à 50 % pour commencer. Or, à compter du 1^{er} juillet 1954, l'U.E.P. a porté cette proportion à 50 %.

2.2. Le rapport proposait³en outre d'accroître simultanément les quotas. Notons que l'U.E.P. a augmenté les quotas nationaux à partir du 1^{er} juillet 1954.

2.3. Le rapport faisait observer⁴que « des taux de change variant dans des limites plus larges que jusqu'à présent pourraient présenter certains avantages, bien que ceux-ci soient contestables ». Cette question est toujours débattue, et il semble que la Conférence des Ministres des Finances qui s'est tenue à Londres en juillet dernier ait décidé d'assurer la stabilité des monnaies, ce qui revient à dire, à tout le moins que, même s'il doit y avoir des fluctuations, il ne faudra pas qu'elles prennent trop d'ampleur.

2.4. Le rapport avançait également⁵que le Fonds Monétaire International pourrait se montrer disposé à apporter une aide accrue aux débiteurs et créditeurs cumulatifs. Le Fonds a maintenu cette assistance, et il est fort possible qu'il soit appelé à jouer un rôle encore plus important au cas où l'on tenterait de réaliser la convertibilité.

2.5. Enfin, le rapport proposait⁶de rouvrir un plus grand nombre de marchés privés pour les produits, les pays délivrant à leurs commerçants des licences d'importation qui leur permettraient de s'approvisionner à la source la moins chère, quelle qu'elle soit. Cette réouverture des marchés s'est poursuivie depuis lors à un rythme rapide.

2. Paragraphe 40.

3. Paragraphe 41.

4. Paragraphe 41.

5. Paragraphe 41.

6. Paragraphe 42.

3. Dans son discours à l'Assemblée, comme dans son rapport, M. Federspiel demandait à l'Assemblée de voter un projet de résolution énonçant un certain nombre de principes, dont trois s'appliquaient particulièrement à l'époque aux pays d'Europe. L'Assemblée a adopté cette résolution ⁷, qui souligne notamment :

- 3.1. que la convertibilité des monnaies ne doit, en aucun cas, être obtenue au prix d'une restriction des échanges ;
- 3.2. qu'aucune mesure destinée à rétablir la convertibilité d'une monnaie européenne ne doit être prise unilatéralement ;
- 3.3. que les premières étapes doivent être franchies en recourant à des méthodes qui ne compromettent pas l'intégration européenne.

2. Balance des paiements en dollars

4. Le rapport adopté par l'Assemblée faisait ressortir qu'un pays devait satisfaire à deux conditions avant de pouvoir s'engager sans risque dans la convertibilité. La première était l'équilibre de sa balance des paiements : « Bon an mal an, tous les pays participant à un système d'échanges multilatéraux doivent recevoir, compte tenu des prêts et des crédits spéciaux, un montant de devises fortes, sensiblement égal à celui qu'ils doivent s'attendre à déboursier s'ils rétablissent la convertibilité de leur monnaie. »⁸ Le rapporteur faisait remarquer⁹ que, si la balance des paiements avait été favorable pendant les six mois précédents, c'était grâce aux dons du Gouvernement des Etats-Unis. Il estimait cependant que, pour des raisons tout autant politiques qu'économiques, l'aide américaine ne constituait pas le moyen le plus satisfaisant de combler le déficit en dollars, et qu'aussi longtemps que le Congrès la voterait par tranches annuelles, elle ne contribuerait guère à rétablir la confiance dans la permanence de l'équilibre de la balance des comptes dollar de l'Europe.

5. Depuis la rédaction de ce rapport, la situation de la balance des paiements entre l'Europe et la zone dollar est restée favorable. En 1953, les pays membres de l'O.E.C.E. ont enregistré un déficit commercial de 1,2 milliard de dollars dans leurs paiements courants avec l'ensemble de la zone dollar (non compris 3,5 milliards de dollars représentant des importations d'articles à destination militaire). Ce déficit a été compensé par 1,2 milliard de dollars de commandes offshore et de dépenses militaires en Europe ; il convient d'ajouter à ce chiffre 1,25 milliard de dollars reçus à titre d'aide¹⁰. Ainsi, le déficit européen au titre des biens et services a été entièrement compensé par des paiements effectués à des fins militaires, et d'autres paiements de transfert faits par les Etats-Unis ont contribué à équilibrer les mouvements de capitaux et à accroître les réserves européennes d'or et de dollars. Si nous pouvons encore compter sur une aide du même genre pour combler la différence entre les autres recettes en dollars et les dépenses totales en dollars, il est permis de considérer comme équilibrée la balance des paiements de l'Europe occidentale et des zones monétaires qui lui sont associées.

6. Il convient de noter ici que cette balance des paiements courants en dollars est restée favorable pendant une période où les Etats-Unis ont connu une récession. En 1948-1949, la production des Etats-Unis a baissé de 8 %, ce qui ne dépassait pas sa baisse de 1953-1954, et dans les deux cas, le déclin des importations a été parallèle à celui de la production. Cependant, en 1948-1949, la récession aux Etats-Unis porta le dernier coup au taux de change de la livre sterling, et de la plupart des autres monnaies européennes, par rapport au dollar, alors qu'en 1953-1954, la position des réserves européennes a continué à se renforcer pendant la récession. Cette différence mérite d'être étudiée en détail, mais il nous suffit de noter qu'elle est imputable ici, en partie, à ce que les prix américains à l'importation ont baissé pendant la première récession, mais non pendant la seconde ; la valeur actuellement plus élevée de l'aide américaine à l'Europe y a contribué pour une large part ; en outre, les Etats-Unis importent actuellement beaucoup plus du reste du monde qu'auparavant ; enfin, il n'y a pas eu cette fois de manoeuvres spéculatives dirigées contre les monnaies européennes.

7. Cependant, nous ne pouvons pas pour autant nous bercer d'un sentiment illusoire de sécurité ; rien ne permet de croire que d'éventuelles récessions américaines ne continueront pas, à l'avenir, à présenter de réels dangers pour l'économie européenne, surtout si les monnaies européennes sont convertibles en dollars. Il se peut que les circonstances ne soient pas toujours aussi favorables qu'elles l'ont été pendant l'année

7. Résolution 29, du 13 mai 1953.

8. Paragraphe 16.

9. Paragraphe 19.

10. Chiffres fournis par l'O. E. C. E.

considérée, et nous ignorons si le montant actuel de l'aide des Etats-Unis à l'Europe et au reste du monde sera maintenu à l'avenir. Dans ces conditions, il y aurait peut-être intérêt à réexposer d'une manière plus détaillée la thèse de M. Pederspiel¹¹, mais les événements de ces derniers temps ne lui enlèvent rien de sa force.

8. Le danger actuel d'un excès de confiance rend peut-être d'autant plus nécessaire pour l'Assemblée Consultative de réaffirmer sa conviction que, si les Etats-Unis tiennent à coopérer à la création d'un système multilatéral non-discriminatoire d'échanges et de paiements, le relèvement des tarifs douaniers américains (dont on a eu récemment un exemple dans le cas des mécanismes de montres) n'a guère de raison d'être et constitue, du point de vue psychologique, une erreur. Le fait que, pour certains projets de travaux publics, les soumissions des entreprises européennes ont été rejetées bien qu'elles fussent très inférieures aux soumissions des entreprises américaines, est un signe tout aussi décourageant. Plus conforme au paragraphe 7 de la Résolution 29 (1953), est le geste de M. Eisenhower¹², demandant que la législation lui permette d'atténuer ou de supprimer la préférence accordée aux soumissions américaines sur les soumissions étrangères pour l'attribution des commandes gouvernementales.

3. Les réserves d'or et de dollars

9. Le second critère fixé par M. Pederspiel pour la convertibilité était l'existence de réserves de devises suffisantes. Lors de la rédaction de son rapport, les réserves du Royaume-Uni se montaient à 2,3 milliards de dollars. Elles ont augmenté depuis, pour dépasser actuellement de justesse 3 milliards de dollars. De même, les réserves d'or et de dollars des pays de l'U.E.P. pris dans leur ensemble sont passées de 8,6 milliards de dollars en décembre 1952 à 11,7 milliards de dollars à l'heure actuelle¹³. La situation de l'Europe et de la zone sterling est donc actuellement bien meilleure qu'il y a seize mois ; mais il reste à savoir si leurs réserves actuelles de devises sont suffisantes pour que la convertibilité puisse être envisagée. 10. Il va sans dire que toute définition numérique d'une réserve suffisante de devises ne saurait avoir qu'un caractère conjectural. Depuis quelques mois, l'opinion semble prévaloir que le Royaume-Uni devra disposer de réserves d'or et de dollars d'une valeur de 5 milliards de dollars au moins, pour que la zone sterling puisse s'engager dans la convertibilité. En admettant que ce chiffre soit plausible dans les circonstances actuelles, et compte tenu de l'évolution escomptée, on doit se demander comment il sera possible de trouver la différence de 2 milliards de dollars qui doit rendre la livre sterling prête à affronter la convertibilité.

10. Selon certaines informations, le Fonds Monétaire International serait peut-être disposé à accorder un crédit d'appoint de 1,3 milliard de dollars à la zone sterling, si celle-ci adopte la convertibilité et veut bien se plier à certaines règles en matière d'échanges multilatéraux. D'autres pays pourraient également bénéficier de crédits proportionnés. Le Gouvernement des Etats-Unis est favorable à l'adoption de mesures de ce genre par le Fonds Monétaire International, et il se peut que des décisions à cet égard soient prises ce mois-ci. Si le F.M.I. décide effectivement de s'engager sur cette voie, il fera ainsi un grand pas vers l'accomplissement de la fonction pour laquelle il a été créé.

11. Dans son message au Congrès déjà cité¹⁴, M. Eisenhower a déclaré que, conformément à la suggestion de la Commission Randall, une étude était en cours sur l'octroi éventuel, par le Federal Reserve System, de crédits d'appoint aux pays optant pour la convertibilité. S'il est bien exact que ces crédits pourraient atteindre, comme le bruit en court, 500 ou 750 millions de dollars (leur montant sera vraisemblablement gardé rigoureusement secret), la Grande-Bretagne n'est peut-être plus loin des 5 milliards de dollars dont on a parlé. Dans ces conditions, et surtout s'ils reçoivent eux aussi une aide, l'Allemagne et les pays du Benelux chercheront peut-être à rendre leurs monnaies convertibles en même temps que la zone sterling.

4. Emploi et niveau de vie

12. Le rapport adopté par l'Assemblée analysait ensuite les effets de la convertibilité sur le commerce et l'intégration de l'Europe, en soulignant les difficultés qui surgiraient si les pays européens délibéralisaient leurs échanges mutuels. Il convient toujours de prendre cet avertissement très au sérieux.

11. Paragraphe 22 de son rapport.

12. Message au Congrès, mars 1954.

13. Chiffres fournis par l'O. E. C. E.

14. Mars 1954.

13. Peut-être faut-il d'ailleurs souligner avec la même force un autre aspect du problème. En prenant des mesures visant à l'institution de la convertibilité, on ne doit pas perdre de vue que les arrangements en matière de paiements ne constituent pas des fins en soi, mais qu'il convient de les juger d'après leurs incidences qui peuvent affecter non seulement le volume des échanges, mais aussi le niveau de l'emploi, le niveau de la production et le niveau de vie. Il y a lieu de mettre fortement en relief cet aspect du problème.

14. Il est indéniable que, même avec un rigoureux contrôle des changes, empêchant la conversion, aucun pays européen ne saurait actuellement échapper à tous les effets d'une crise qui toucherait le reste du monde. Mais s'il est vulnérable, même étant protégé par un contrôle des changes aussi rigoureux que celui de 1948- 1949, il le devient davantage encore en renonçant à l'inconvertibilité de sa monnaie. Un pays qui renonce à contrôler les devises étrangères dont il a crédité d'autres pays supprime ainsi une de ses défenses contre les bouleversements économiques survenant ailleurs.

15. L'économie d'un pays à monnaie convertible peut être touchée, en conséquence, aussi bien sur le plan des importations que sur celui des exportations. Les autres pays qui, jusqu'alors, achetaient au pays en cause, seront en mesure, grâce à la convertibilité, de dépenser le montant de leurs recettes où ils le jugeront bon, et il est hors de doute qu'une certaine proportion, peut-être même appréciable, de leurs recettes ne sera pas dépensée dans le pays d'où ces recettes proviennent, mais dans la zone dollar. Les exportations du pays à monnaie convertible subirait ainsi tout le choc de la concurrence américaine, et un déclin de l'emploi en résultera. Sur le plan des importations, également, des dangers peuvent surgir. La demande extérieure devenant plus élastique et le volume des exportations se trouvant davantage à la merci d'une hausse des salaires ou des autres éléments du prix de revient dans le pays en cause — ou encore d'un abaissement des salaires et des autres éléments du prix de revient dans les autres pays — il se peut que les importations doivent être réduites pour rester dans la limite des recettes provenant des exportations. La réduction des importations peut provoquer un abaissement du niveau de vie, et il est possible qu'en temps de crise les importations de matières premières, tout autant que de biens de consommation, doivent être réduites, entraînant ainsi du chômage.

16. La convertibilité peut donc signifier une réduction des exportations, avec, pour corollaire, la réduction de l'emploi. Elle peut signifier une réduction des recettes provenant des exportations, et, en conséquence, une réduction des importations et l'abaissement du niveau de vie. Les pays européens devraient donc peser soigneusement les conditions dans lesquelles ils sont prêts à accorder la convertibilité de leur monnaie, même pour les paiements courants des non-résidents. Il n'y a pas lieu de reprendre au fond le débat théorique. Il n'appartient pas non plus à la commission des Questions économiques de déclarer à quel moment précis les critères que l'Assemblée Consultative a définis en mai 1953 se trouveront appliqués. Le rôle de l'Assemblée consiste à énoncer les conditions auxquelles elle serait favorable à la convertibilité et celles auxquelles elle la rejeterait. L'Assemblée doit donner des directives politiques ; elle peut laisser le calcul des avoirs et des dettes en devises, des recettes et des dépenses futures escomptées en partant de diverses hypothèses, aux fonctionnaires européens qui considèrent ce problème sous l'angle des intérêts de l'ensemble de l'Europe. Et ceci nous amène à une dernière considération.

5. La convertibilité et l'O.E. C.E.

17. La commission des Questions économiques a récemment étudié un rapport sur l'état actuel de l'intégration économique de l'Europe occidentale, qui analysait la relation entre la convertibilité et l'intégration d'un point de vue théorique. Ce rapport aboutissait à la conclusion que la convertibilité accordée aux non-résidents pour les paiements courants, telle qu'elle est en visagée à l'heure actuelle, laisserait en Europe un grand nombre d'éléments de désintégration économique. Parmi ces éléments, les plus apparents seraient certains obstacles à la circulation des capitaux, des biens et de la main-d'oeuvre entre les différents pays européens. En outre, la convertibilité ne serait nullement suffisante pour éliminer les distorsions de l'économie européenne, ou pour harmoniser les efforts entrepris par les pays d'Europe en vue d'atteindre en commun leurs objectifs économiques.

18. Si l'Assemblée est appelée à exercer par la suite son influence dans ce domaine, il faut qu'elle dégage dès à présent certaines conclusions d'ordre politique et structurel. L'Assemblée souhaitera peut-être mettre en relief que, quoi qu'on en ait pu dire dans les débats publics de ces derniers mois, l'O.E.C.E. continuera, même si la convertibilité est adoptée, à remplir des fonctions essentielles. En fait, un certain nombre de ces fonctions, notamment celles qui ont trait au maintien de la libération des échanges et au relèvement de la productivité, prendront encore plus d'importance si certains pays d'Europe adoptent la convertibilité.

19. Il n'est même pas certain que les fonctions remplies par l'O.E.C.E. dans le domaine monétaire perdront leur raison d'être du fait de la suppression de l'U.E.P. Ces fonctions pourront évoluer, mais elles ne cesseront pas brusquement. On a décidé à la Conférence de Londres qu'un Fonds européen destiné à octroyer des crédits aux pays européens les plus faibles serait nécessaire pour atténuer la tension à laquelle la convertibilité (qu'elle soit adoptée par eux-mêmes ou par leurs partenaires commerciaux) pourraient soumettre leurs ressources. Il se peut que les fonds convertibles de l'U.E.P. soient insuffisants à cette fin, et qu'il faille réunir un montant supplémentaire de devises fortes — provenant soit du Fonds Monétaire International, soit des pays européens les plus forts, soit encore d'autres sources.

20. Il faut d'ailleurs considérer un autre point qui revêt une grande importance sur le plan politique. Dans l'état actuel de la situation internationale, sur laquelle les facteurs économiques retentissent d'un manière décisive, il serait de très mauvaise politique de renoncer à l'organisation européenne qui permet aux pays de l'Europe de délibérer conjointement, de confronter leurs programmes respectifs, et de définir une politique européenne commune à l'égard des Etats-Unis et du reste du monde.

21. Néanmoins, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'il faille maintenir l'O.E.C.E. et tous ses organes dans leur forme actuelle. Avec la disparition de l'U.E.P., les solides arguments que l'Assemblée a fait valoir à maintes reprises en faveur de l'intégration de l'O.E.C.E. et du Conseil de l'Europe¹⁵, acquièrent une importance majeure. Maintenant que l'O.E.C.E. n'est plus chargée de la répartition de l'Aide Marshall, une telle intégration peut renforcer considérablement son influence et le Conseil de l'Europe y trouverait également une force accrue. Dans la conjoncture européenne actuelle, l'intégration des deux organisations peut contribuer puissamment à la consolidation de l'unité réalisée jusqu'à présent et au progrès vers une coopération européenne plus étroite encore.

22. La commission des Questions économiques soumet en conséquence à l'Assemblée le projet de recommandation suivant :

15. Voir, par exemple, [Doc. 8](#), de mai 1952.

B. Projet de recommandation

L'Assemblée,

Prenant acte des faits nouveaux et des pourparlers internationaux récemment intervenus dans le domaine de la convertibilité,

1. Réaffirme avec force les principes qu'elle a énoncés dans sa Résolution 29, du mois de mai 1953, et notamment :
 - a. que la convertibilité des monnaies ne doit, en aucun cas, être obtenue au prix d'une restriction des échanges ;
 - b. que toutes mesures destinées à rétablir la convertibilité d'une monnaie européenne ne doivent être adoptées qu'après consultation de toutes les parties intéressées ;
 - c. que les premières étapes vers l'extension du système d'échanges et de paiements devront être franchies en recourant à des méthodes qui ne compromettent pas l'intégration européenne ;
2. Souligne avec une force égale que, dans toute tentative pour réaliser la convertibilité, il importe de garder les yeux fixés sur le niveau de l'emploi et le niveau de vie dans tous les pays intéressés ;
3. Rappelle ses Recommandations 29, de mai 1952, et 46, de juin 1953, sur l'intégration du Conseil de l'Europe et de l'O.E.C.E., affirme sa conviction que, lorsque la convertibilité sera réalisée, le moment pourra se révéler propice à la mise en oeuvre de ce changement institutionnel, et émet le vœu d'être consultée en cette matière à une date rapprochée.