

Exposé de Ernest Waters sur l'Union européenne de paiements (1954)

Légende: En 1954, Ernest Waters, chef de la division des paiements de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), décrit le rôle et le fonctionnement de l'Union européenne de paiements (UEP).

Source: L'OECE au service de l'Europe, Les activités de l'Organisation Européenne de Coopération Economique. 2 éd. Paris: Service de Presse-OECE, 1954. 91 p. p. 39-46.

Copyright: (c) OCDE

URL: http://www.cvce.eu/obj/expose_de_ernest_waters_sur_l_union_europeenne_de_paiements_1954-fr-7b36909c-ec35-44ed-9384-7e18854fc2a6.html

Date de dernière mise à jour: 14/05/2013

L'Union européenne de paiements

par Ernest Waters, Chef de la Division des Paiements de l'O.E.C.E.

L'UNION EUROPÉENNE DE PAIEMENTS est une institution qui fonctionne depuis quatre ans dans le cadre de l'O.E.C.E. Elle assure le règlement financier de toutes les transactions visibles et invisibles entre chaque pays métropolitain d'Europe occidentale, membre de l'O.E.C.E. et l'ensemble des autres pays Membres, leurs territoires d'outre-mer et les pays monétairement associés (y compris tous ceux de la zone sterling). Cet organe de compensation traite une proportion importante des échanges mondiaux et règle probablement quelque 50 % des paiements afférents à ces échanges.

Pour comprendre l'objet de l'Union Européenne de Paiements il faut se souvenir de la situation qui régnait à la fin de la seconde guerre mondiale en matière d'échanges et de paiements intra-européens. Dans presque tous les pays d'Europe, les problèmes de la reconstruction et du rééquipement industriel s'accompagnaient de difficultés de paiements extérieurs. La valeur des diverses monnaies européennes était si incertaine et le besoin de marchandises de toutes sortes était si grand que les pays hésitaient à s'accorder mutuellement des crédits de quelque importance, ou à accepter en paiement autre chose que des biens essentiels (dont la pénurie était générale) ou de l'or et des dollars, alors que les réserves de dollars étaient extrêmement faibles dans presque tous les pays européens. En conséquence, la plupart des pays concluaient des accords bilatéraux afin d'essayer d'équilibrer leurs paiements avec chacun de leurs partenaires ; il en résultait nécessairement que les échanges de biens et de services se trouvaient donc limités en chaque cas par les possibilités financières du plus faible des deux partenaires ; en outre, ces accords ne prévoyaient que de faibles marges de crédit.

Dès 1948, l'O.E.C.E. s'efforçait d'assouplir ce réseau d'accords bilatéraux et d'atténuer les restrictions quantitatives sur les importations qui étaient le corollaire de ce système. En octobre 1948, les pays Membres signaient le premier Accord de Paiements et de Compensations entre les Pays européens, qui devait rester en vigueur jusqu'en juin 1949. A l'expiration de ce délai, ils conclurent un second Accord valable jusqu'au 30 juin 1950. Ces Accords prévoyaient qu'en contrepartie d'une fraction de l'aide dollar reçue au titre du Plan Marshall, les pays Membres ouvriraient à leurs partenaires européens des crédits dont les montants étaient définis pour chaque relation bilatérale. Ainsi, une partie des dollars reçus au titre de l'aide Marshall devait servir, en quelque sorte, deux fois : directement pour l'achat de marchandises dans la zone dollar, indirectement pour financer des crédits entre les pays européens et permettre de rétablir entre ces derniers des relations financières et commerciales moins restrictives. En outre, les deux Accords prévoyaient la réalisation de circuits de compensation entre trois ou plusieurs pays Membres, permettant ainsi une compensation partielle des excédents encourus à l'égard d'un partenaire et des déficits encourus à l'égard d'un autre partenaire. On n'avait donc pas à régler intégralement le solde de chaque balance bilatérale et par suite, on pouvait utiliser avec plus de discrétion les crédits prévus dans les Accords.

Toutefois, les crédits institués en vertu du premier Accord étaient de caractère strictement bilatéral. Le second Accord marquait un léger progrès, en ce sens qu'une partie des crédits se trouvait désormais multilatéralisée et pouvait servir à effectuer des paiements en faveur de n'importe quel pays Membre. Néanmoins, ni l'un ni l'autre Accord ne supprimait les mécanismes bilatéraux qui paralysaient depuis la fin de la guerre les échanges et les paiements intra-européens.

A la fin de 1949 l'O.E.C.E. parvint à faire un premier pas vers la suppression graduelle des restrictions quantitatives à l'importation entre pays Membres. Mais la libération des échanges demeurait entravée par les difficultés de paiements, notamment entre pays à monnaie forte ou relativement forte et les pays à monnaie faible. Toutefois, l'année 1950 fut marquée par une réduction du déficit dollar de l'Europe et par un début de stabilisation des économies des pays Membres (où la production avait regagné, en bien des cas, les niveaux d'avant-guerre) ; il fut alors possible d'accomplir un nouveau progrès dans le domaine des paiements en instituant un système beaucoup plus souple et de caractère vraiment multilatéral.

Telle fut l'origine de l'Union Européenne de Paiements. Celle-ci fut instituée à compter du 1^{er} juillet 1950 par un Accord auquel souscrivirent tous les pays Membres de l'O.E.C.E. Elle devait permettre aux pays de poursuivre la libération de leurs échanges sur une base non discriminatoire quelle que fût la « force »

relative des monnaies des pays Membres.

Le mécanisme financier de l'Union repose essentiellement sur les deux principes de la compensation multilatérale automatique et du crédit automatique. Le premier implique que les comptes bilatéraux d'un pays Membre avec chacun des autres pays Membres sont arrêtés à la fin de chaque mois et que les soldes créditeurs ou débiteurs apparus dans ces relations sont additionnés de manière à former le solde net mensuel du pays intéressé vis-à-vis de l'ensemble des autres pays. Les pays Membres n'ont donc plus à régler leurs dettes et leurs créances avec chacun de leurs partenaires séparément ; il leur suffit de régler chaque mois leur solde net, positif ou négatif, vis-à-vis de l'Union. Ils peuvent, par exemple, sans compromettre leur position globale à l'égard de l'Union, encourir un déficit permanent avec certains pays, à condition que ce déficit soit compensé par un excédent permanent avec d'autres pays.

La compensation des excédents et des déficits bilatéraux a lieu tous les mois. En outre, l'Union prévoit un autre mode de compensation automatique ; il s'agit de ce que l'on a appelé le « principe cumulatif ». En vertu de ce principe, les déficits (ou excédents) nets, encourus par un pays au cours d'un mois ou de plusieurs mois donnés, se trouvent automatiquement compensés par les excédents (ou déficits) nets que ce pays peut encourir au cours des mois suivants. Ainsi, à un moment quelconque, la position d'un pays dans l'Union reflète sa position cumulative pour l'ensemble de la période qui a suivi la création de l'Union.

Le principe des crédits automatiques se fonde sur un système de quotas. Chaque pays Membre a reçu un quota correspondant approximativement à la part que ses échanges et ses paiements (à l'exclusion de ceux de ses territoires d'outre-mer et de ses zones monétaires associées) représentent dans la valeur totale des échanges et des paiements intra-européens. Ce quota détermine le montant de crédits que chaque pays peut recevoir ou doit accorder automatiquement ; le solde net de la balance mensuelle de chaque pays avec l'Union - à condition que ce solde ne dépasse pas le quota du pays - est réglé, soit par un crédit accordé à l'Union (ou par l'Union), soit en partie par un crédit et en partie par un versement en or ou en dollars effectué à l'Union (ou par l'Union).

Le montant d'or à verser et le montant de crédit à ouvrir sont déterminés par les dispositions de l'Accord, et la proportion entre les deux montants est variable selon la position du pays dans l'Union et selon le degré d'utilisation du quota individuel. Lorsqu'un pays a complètement épuisé son quota, il doit recevoir (ou verser) un montant en or représentant 40 % de son solde cumulatif dans l'Union, le reste, soit 60 % étant réglé sous forme de crédit. Toutefois, l'expérience des quatre dernières années a montré que la grande majorité des transactions entre les pays Membres sont réglées par le mécanisme de la compensation. Ainsi, à la fin des quatre premières années de fonctionnement de l'Union, le montant des soldes bilatéraux réglés en fin de mois a atteint au total environ 24 milliards de dollars. Ces sommes imposantes ont été réglées à concurrence d'environ 80 % par le mécanisme de la compensation et de 20 % seulement par l'octroi de crédits ou par des paiements en or.

Les comptes de l'Union - qui reflètent les créances et les dettes de l'Union à la suite de règlements mensuels - sont tenus dans une unité de compte spéciale dont la valeur est fixe par rapport au dollar : elle équivaut actuellement à un dollar des États-Unis.

Les comptes de l'Union sont tenus, et les opérations mensuelles de l'Union sont effectuées par la Banque de Règlements Internationaux, de Bâle, qui est l'Agent de l'O.E.C.E. en ces matières. Les banques centrales des pays Membres communiquent en fin de mois à la Banque des Règlements Internationaux le solde de leurs comptes bilatéraux avec les autres pays Membres de l'Union. L'Agent fixe alors les compensations à effectuer ainsi que les montants d'or ou de crédit qui doivent être versés par les divers pays à l'Union (ou par l'Union aux divers pays). Chaque mois, à la date fixée, l'Agent charge la banque centrale de chaque pays Membre d'entreprendre certaines opérations aux fins d'annuler les créances et les dettes bilatérales encourues au cours du mois et de leur substituer la dette (ou créance) à l'égard de l'Union, accompagnée d'un versement d'or à l'Union (ou par l'Union).

Comme tous les mécanismes de crédit, l'Union ne peut fonctionner qu'avec un certain fonds de roulement garantissant que l'Union sera toujours en mesure d'honorer ses obligations et assurant un surcroît de

protection aux crédits octroyés à l'Union par les pays Membres. Lors de la création de l'Union, le Gouvernement des États-Unis a mis à sa disposition une contribution de 350 millions de dollars. C'est cette initiative généreuse qui a permis de constituer l'Union Européenne des Paiements.

Ainsi l'Union permet depuis quatre ans aux pays Membres d'envisager d'un point de vue global plutôt que bilatéral, le problème de leur balance des paiements avec l'ensemble des autres pays Membres et de leurs zones monétaires associées. Grâce à l'octroi automatique et à l'application du principe cumulatif selon lequel les déficits courants sont compensés par les excédents ultérieurs, les pays ont été en mesure - au moins dans certaines limites - de faire face à des déficits temporaires sans devoir entamer sérieusement leurs réserves d'or et de devises convertibles. Au total, l'Union a entièrement justifié la confiance que mettaient en elle les gouvernements de tous les pays intéressés ; et pourtant, les événements mondiaux ont fait qu'elle a dû fonctionner dans des conditions bien différentes de celles pour lesquelles elle avait été initialement conçue.

A l'époque où l'Accord sur l'établissement de l'Union avait été signé, l'économie des pays Membres était proche de l'équilibre. Les événements de Corée, les fluctuations brutales des cours, le réarmement entrepris dans la plupart des pays Membres (pour ne citer que quelques facteurs) provoquèrent dans plusieurs pays de sérieux déséquilibres économiques, dont les conséquences se font encore profondément sentir chez certains d'entre eux. Le fait que le mécanisme de l'Union ait résisté à ces pressions de l'intérieur, témoigne de sa souplesse et de sa solidité.

Il a fallu de la part des gouvernements intéressés (ceux des pays Membres et celui des États-Unis) des efforts de coopération et de compréhension qui comptent peut-être parmi les résultats les plus profonds, sinon les plus spectaculaires acquis par l'O.E.C.E. Cette coopération a trouvé une forme originale au sein du Comité de Direction de l'Union Européenne de Paiements.

Le Comité de Direction, créé en vertu de l'Accord sur l'Union Européenne de Paiements est l'organe chargé, sous l'autorité du Conseil de l'O.E.C.E., de veiller à l'exécution de l'Accord et à la gestion du fonds de roulement de l'Union. Il est composé de sept membres désignés par le Conseil et choisis à titre personnel en tant qu'experts financiers, plutôt que comme représentants officiels de leur pays. Un représentant du Gouvernement des États-Unis assiste aux séances du Comité avec le droit de participer à ses discussions, mais non à ses décisions. Le Président du Comité de Paiements Intra-européens de l'O.E.C.E. siège au Comité dans les mêmes conditions. En principe, le Comité se réunit une fois par mois et ses sessions durent environ une semaine ; dans l'intervalle, un Comité de suppléants prépare les travaux des titulaires.

Le Comité n'est pas seulement chargé de prendre les décisions relatives à l'exécution des opérations de l'Union, ainsi qu'à la gestion du fonds de roulement, il est chargé en outre d'étudier l'évolution de la position financière des pays Membres. S'il estime que la position d'un pays Membre risque de devenir critique ou d'entraver le fonctionnement normal de l'Union, il doit faire des recommandations au Conseil de l'O.E.C.E.

En outre, on a vu plus haut que le mécanisme de l'Union ne prévoyait l'octroi automatique de crédits que dans les limites du quota de chaque pays ; quand un pays dépasse ou tend à dépasser son quota, autrement dit lorsqu'un pays devient temporairement ou pour une période plus longue, créancier ou débiteur extrême de l'Union, le Comité doit proposer un mode de règlement des soldes encourus en dépassement du quota par un créancier extrême de l'Union, ou recommander l'octroi de facilités spéciales de crédit à un débiteur qui connaît des difficultés temporaires.

Les études et les propositions du Comité se fondent sur les rapports et sur les enquêtes détaillées qu'il entreprend, au besoin, avec le concours des experts des pays intéressés. Cette procédure représente un grand progrès dans l'histoire de la coopération européenne. D'une part, les gouvernements Membres se soumettent à des enquêtes extrêmement approfondies et fournissent des renseignements complets sur la situation et la politique économique et financière de leur pays ; d'autre part, ces enquêtes permettent souvent de mettre en évidence les répercussions que la politique appliquée par un pays risque d'avoir sur la situation d'un ou plusieurs autres pays Membres. En conséquence, les gouvernements de tous les pays peuvent se voir tenus d'accepter les recommandations d'une organisation internationale, concernant soit leur politique intérieure financière et économique, soit les mesures à prendre en commun pour résoudre les difficultés qui se posent à

tous les pays Membres.

L'Union Européenne des Paiements a donc marqué une étape importante sur la voie de coopération et du relèvement européens. Toutefois, elle n'a pas été conçue comme une institution permanente. Au contraire, elle a été conçue et elle continue d'être envisagée tout comme un système de transition destiné, ainsi qu'il est précisé dans l'Accord sur l'établissement de l'U.E.P., à faciliter le retour au multilatéralisme intégral des échanges et à la convertibilité générale des monnaies. Quand ce but aura été atteint, il n'y aura vraisemblablement plus de raison pour maintenir une institution telle que l'Union Européenne de Paiements, à côté des institutions mondiales comme le Fonds Monétaire International.

En attendant, l'action de l'U.E.P. a contribué à faciliter le retour à une convertibilité partielle des monnaies des pays Membres. Mais les progrès accomplis, pour intéressants qu'ils soient, restent insuffisants. L'Union a été - forcément - organisée sur une base régionale et, bien que la zone de l'Union ait une étendue géographique considérable, elle ne contient pas les pays dollar, dont l'importance économique est vitale. Ainsi, le système ne peut fonctionner à longue échéance avec une pleine efficacité que si chacun des pays Membres reste approximativement en équilibre avec chacun des autres au cours d'une période suffisamment longue ; des difficultés apparaîtront forcément, dès qu'un ou plusieurs pays tendront à avoir continuellement une position créditrice au sein de la zone U.E.P., tout en ayant une position débitrice à l'égard du reste du monde. Ce problème est inhérent à tous les systèmes régionaux. Il commence d'ailleurs à se poser effectivement au sein de l'Union, puisque les pays ayant de gros excédents vis-à-vis de l'U.E.P. ne sont pas en mesure d'utiliser ces excédents pour couvrir les déficits qu'ils encourent avec des pays non membres de l'Union. Le Règlement de l'Union est constamment révisé pour tenir compte de la situation mondiale et pour faciliter la réalisation de ses objectifs essentiels. Mais au bout du compte, la seule solution est la multilatéralisation généralisée des échanges et la convertibilité des monnaies. Somme toute, plus vite l'Union disparaîtra, plus vite elle aura réussi.