

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL

Section des Sciences commerciales économiques et sociales
de la Faculté de droit

**PLANS ET ACCORDS
MONÉTAIRES
DES NATIONS UNIES**

*Des Plans Keynes et White
au Projet d'Accord monétaire de Bretton Woods*

THÈSE

présentée à la Section des Sciences commerciales, économiques et sociales
de la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel
pour obtenir le grade de

Docteur ès Sciences politiques et sociales

par

JEAN-LOUIS BERTHOUD

Licencié ès sciences commerciales et économiques
Licencié ès sciences politiques et administratives

IMPRIMERIE RICHÈME - NEUCHÂTEL

**PLANS
ET ACCORDS MONÉTAIRES
DES NATIONS UNIES**

UNIVERSITE DE NEUCHATEL

La Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, section des sciences commerciales, économiques et sociales, sur le rapport de M. P. R. Rosset, autorise l'impression de la thèse de doctorat ès sciences politiques et sociales de M. Jean-Louis Berthoud, *Plans et accords monétaires des Nations Unies*, en laissant à l'auteur la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 12 juillet 1945.

Le Directeur de la Section des
sciences commerciales, économiques
et sociales :

ROSSET.

AVANT-PROPOS

L'objet de la présente étude sera avant tout de déceler les mobiles qui ont guidé les auteurs des plans monétaires des Nations Unies dont il a été abondamment question depuis plusieurs années. Très certainement, ces plans sont inspirés d'idéals altruistes, du désir d'établir pour l'après-guerre les fondements d'une économie monétaire internationale saine. Il n'en reste pas moins vrai que ces plans diffèrent sensiblement les uns des autres; ces divergences proviennent le plus souvent de la diversité qui existe entre la structure économique et financière des pays qui ont patronné ces plans.

Nous considérerons plus particulièrement les Plans Keynes et White, sans cependant vouloir prétendre faire un commentaire de ceux-ci. D'autres que nous se sont déjà chargés, en Suisse, de l'étude de leurs caractéristiques techniques. Nous citerons ici deux auteurs : M. Frédéric Jenny, rédacteur financier du « Temps » et rédacteur en chef de la « Revue commerciale et financière suisse », dans différents articles de cette revue¹

¹ Revue commerciale et financière suisse, articles mentionnés dans la bibliographie.

et M. Hans Bachmann, directeur du «Schweizerischer Institut für Aussenhandels- und Absatzforschung an der Handels-Hochschule», à St. Gall¹.

Notre propos est d'étudier les divers aspects des Plans Keynes et White, à même de nous éclairer sur les buts poursuivis par les promoteurs de ces plans; non pas tant les buts énoncés dans ces derniers, qui se résument en une volonté unanime de contribuer à l'amélioration de l'économie de demain, que ceux poursuivis individuellement par chacun des promoteurs, qui sont à l'origine des divergences entre ces plans.

Ensuite, nous considérerons les plans et accords qui ont succédé aux Plans Keynes et White, en nous attachant plus particulièrement à l'accord interallié, suivi du projet d'accord monétaire de Bretton Woods, qui concrétise nombre de suggestions contenues dans les deux plans précités.

Enfin, nous concluerons par l'examen de l'attitude que devrait prendre, à notre avis, notre pays eu face de ces plans et accords monétaires, en considérant à cet effet les conditions économiques, financières et politiques qui prévalent chez les grandes puissances et chez nous.

¹Die angelsächsischen Pläne für die Neuordnung des internationalen Zahlungsverkehrs, Keynes-Plan, White-Plan.

SOURCES

a) Plans :

- 1) *Proposals for an international Clearing Union*, Presented by the Chancellor of the Exchequer to Parliament by Command of His Majesty, April 1943, London, printed and published by His Majesty's Stationery Office, Cmd. 6437. (*Plan Keynes*).
- 2) *United States Proposal for a united and associated Nations stabilization Fund*. Preliminary Draft Outline released by the United States Treasury for Publication, April 7, 1943, reprinted by His Majesty's Stationery Office, London (*Plan White*).
- 3) *Tentative Draft Proposals of Canadian Experts for an international Exchange Union*. Tabled in the House of Commons by the Minister of Finance on July 12, 1943, reprinted by His Majesty's Stationery Office, London (*Plan canadien*).
- 4) *Suggestions relatives aux relations monétaires internationales (Plan Istel-Alphand)*.
- 5) *International Clearing and long-term Lending, an amended Plan; Clearing and Lending combined*, par MM. Kalecki et Schumacher dans *New Plans for international Trade*, Bulletin vol. 5, Supplement N° 5 de l'Institute of Statistics, Oxford, Basil Blackwell, Oxford.
- 6) *United Nations Monetary and Financial Conference*, Bretton Woods, New Hampshire, U.S.A., July 1 to July 22, 1944, Final Act, Presented by the Chancellor of the Exchequer to Parliament by Command of His Majesty, August 1944, London, printed and published by His Majesty's Stationery Office, Cmd. 6546.

b) Sources britanniques :

- 7) *Parliamentary Debates, House of Commons, Official Report, (Hansard)*, London, Printed and published by His Majesty's Stationery Office; Volume 386, N° 24, Tuesday, 2nd Feb. et N° 25, Wednesday 3rd Feb. 1943; Volume 389, N° 64, Wednesday 12th. May 1943.
- 8) «The Times», February 25th. 1942, pour le texte du «White Paper» paru la veille, intitulé: United States N° 1 (1942) *Agreement between the Governments of the United Kingdom and the United States of America on the Principles, applying to Mutual Aid in the Prosecution of the War against Aggression.*
- 9) *E. F. Schumacher, The new Currency Plans* dans *New Plans for international Trade*, Bulletin Vol. 5, Supplement N° 5 de l'Institut of Statistics, Oxford, Basil Blackwell, Oxford.
- 10) *Norman Crump*, City Editor du *Sunday-Times*, plus particulièrement dans ses articles des 16 mai et 19 septembre 1943.
- 11) *Financial News* du 27 mars 1943, au sujet de la mise au point de différents plans par Lord Keynes.
- 12) *Whitaker's Almanack 1943*, Londres.

c) Sources américaines :

- 13) *Jacob Viner*, Professor of Economics in the University of Chicago, Visiting Professor of Economics at Yale has served on several government boards, and was during 1936 consulting expert to the U.S. Treasury. *Two Plans for international monetary Stabilization*, dans la «Yale Review» automne 1943.
- 14) *John H. Williams*, Professor of Economics at Harvard University and Dean of the Graduate School of Public Administration, Vice-President of the Federal Reserve Bank of New-York, *Currency Stabilization: The Keynes and White Plans*, dans «Foreign Affairs», juillet 1943.
- 15) *The World Bank Proposals, Bancor or Unitas? Is the international Gold Standard outmoded?* dans «Fortune», août 1943.
- 16) *Bretton Woods Monetary Conference, Plans and Achievements*, dans «Foreign Policy Reports», 1^{er} Septembre 1944.

d) Source française :

- 17) *Jean Lescure*, professeur à la Faculté de Droit de Paris, professeur honoraire à la Faculté de Droit de Bordeaux, *Après la paix, la Reconstruction économique (Esquisses et Réflexions)*, Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1943.

e) Sources suisses :

- 18) *Hans Bachmann*, Dr. rer. cam., Direktor des Schweizerischen Instituts für Aussenhandels- und Absatzforschung an der Handels-Hochschule St. Gallen, *Die angelsächsischen Pläne für die Neuordnung des internationalen Zahlungsverkehr, Keynes-Plan, White-Plan*, Verlag des Fehr'schen Buchhandlung, St. Gallen, 1943.
- 19) *R. Erb*, Dr. *Die angelsächsischen Währungspläne und ihre Bedeutung für die Schweiz*, exposé fait le 1^{er} juillet 1943, devant la « Vereinigung für gesunde Währung ».
- 20) *Revue commerciale et financière suisse*, les articles de M. *Frédéric Jenny*, rédacteur en chef de cette revue et rédacteur financier du « Temps »; 27 avril 1944, N° 17: un front monétaire interallié; 14, 21, 28 septembre et 5 octobre 1944, N°s 37, 38, 39 et 40: Wege zur Wiederherstellung einer internationalen Währungsordnung, traduction de la Conférence tenue le 2 septembre à Zermatt, lors de la « Journée des Banquiers »; 26 octobre 1944, N° 43: les changes d'après-guerre; 23 novembre 1944, N° 47: contradictions.
- 21) « La Voix des Peuples », N° 8 du 15 octobre 1941, pour la traduction de la *Charte de l'Atlantique*.
- 22) *Annuaire statistique de la Société des Nations*, Genève.
- 23) *Bulletin mensuel de statistiques de la Société des Nations*, vol. XXVI, N° 4, avril 1945.
- 24) « *La Vie économique.* »

PREMIÈRE PARTIE

**LES PLANS
KEYNES ET WHITE**

CHAPITRE PREMIER

OBJETS DES PLANS KEYNES ET WHITE

Section I. Les causes.

Les plans monétaires et financiers qui ont vu le jour depuis le début de l'année 1943, en particulier les plans Keynes et White, procèdent du désir des Nations Unies d'éviter qu'à la guerre ne succède une nouvelle période d'instabilité et d'insécurité semblable à celle que nous avons vécue ces vingt-cinq dernières années.

Pendant le XIX^e siècle et jusqu'à la première guerre mondiale, sous le règne de l'étalon or, le crédit et la circulation des billets de banque d'un pays dépendaient de la réserve d'or de ce dernier. Le montant de cette réserve d'or était influencé par la balance des paiements. Une diminution de celle-ci entraînait une contraction du crédit et de la circulation des billets ; d'où déflation et baisse des prix à l'intérieur du pays. Les importations devenant plus onéreuses tandis que le prix des produits indigènes baissait, ces derniers concurrençaient facile-

ment les produits étrangers sur le marché intérieur et se vendaient plus aisément à l'étranger. Aucune action gouvernementale n'était donc nécessaire pour rétablir l'équilibre qui, en théorie, se faisait automatiquement. C'était l'économie domestique du pays qui supportait le poids des fluctuations des prix du marché mondial.

La tendance générale de la politique économique poursuivie pendant ces vingt-cinq dernières années a été de décharger l'économie domestique de ce poids que les Gouvernements considéraient comme une menace à la sécurité et à la tranquillité sociales. Cette appréciation s'avère exacte si l'on songe au fait que la déflation, entraînant une contraction de la production, occasionne par voie de conséquence le chômage. En outre, le danger de remous sociaux est augmenté par le fait que la chute des prix désavantage le débiteur au profit du créancier.

Si ces dangers étaient passagers, des mesures temporaires suffiraient à les écarter ; mais comme la baisse des prix entraîne fatalement une politique de concurrence et tend à se généraliser, l'automatisme du système n'a qu'une portée théorique. Que la déflation prenne de l'ampleur et se prolonge pendant un certain temps, il s'ensuivra une période de dépression.

Aussi, pour se mettre à l'abri des fluctuations du marché mondial, peu à peu les pays s'ingénierent à faire en quelque sorte une distinction entre leur monnaie domestique qui gouverne le volume du crédit et le niveau des prix, et leur monnaie extérieure qui devient un instrument de politique commerciale avec l'étranger. On renversa le char ; la première préoccupation des Etats fut d'avoir une monnaie domestique stable et ainsi le poids des fluctuations s'est porté sur la monnaie extérieure.

Certains pays, telle la Grande-Bretagne, usèrent d'un fonds de stabilisation des changes. Par ce moyen, l'économie domestique est mise à l'abri des à-coups provenant de l'extérieur. Les changements subits du pouvoir d'achat international sont adoucis ; ceux qui se développent lentement sont ajustés par la modification du cours du change.

Certains pays, la Russie et l'Allemagne par exemple, dressèrent une cloison étanche autour de leur économie intérieure si bien que seules les exportations et importations conditionnèrent le cours de leurs changes.

De ces nouveaux systèmes surgirent de nouveaux inconvénients, aussi difficiles à écarter que les anciens, car si, de nos jours, il est politiquement impossible aux pays industriels de subordonner leur monnaie domestique à la monnaie extérieure, il est également impossible, à peu d'exceptions près, de subordonner la monnaie extérieure à la monnaie domestique. Seuls les pays capables de se suffire à eux-mêmes, tels la Russie ou les Etats-Unis d'Amérique, peuvent se le permettre. Les autres pays industriels dépendent à un tel point de leurs exportations et importations qu'ils ne peuvent résister à de grosses fluctuations de leur commerce extérieur, inévitables si le fardeau des ajustements économiques est jeté sur la monnaie externe.

Ce dilemme conduisit nombre de pays vers l'autarcie. Dans les circonstances que nous venons de décrire, un pays doit être en mesure, s'il veut pouvoir occuper complètement sa main-d'œuvre, de se dispenser du concours du marché international, ou, tout au moins, il doit être capable de diriger son commerce extérieur. En d'autres termes, l'exportation et la distribution des importations à l'intérieur du pays doivent être contrôlées par l'Etat. Ce faisant, on détruit le système économique

international ; on sacrifie la prospérité générale et le progrès à la sécurité monétaire interne.

Un pays acculé à l'autarcie ne peut voir d'issue à sa situation qu'en se procurant de nouvelles sources de matières premières et, son industrie travaillant à plein rendement, ne peut trouver de débouchés qu'en livrant à l'Etat, gros acheteur de matériel de guerre. De là naissent des frictions internationales.

Il fallait trouver un système permettant à tout pays de sauvegarder la stabilité de son économie domestique des perturbations venant de l'extérieur, condition essentielle du maintien de la stabilité sociale, et cela sans recourir à une économie totalitaire. C'est pour trouver une issue à cette impasse que les projets monétaires et financiers faisant l'objet de cette étude ont été mis sur pied.

Ces projets cherchent en outre à franchir l'impasse qui résulte de l'évolution de l'industrialisation.

Les conditions gouvernant l'industrialisation des pays ont considérablement changé au cours de ce siècle. Tandis qu'autrefois le charbon était la seule source d'énergie industrielle, il en existe trois aujourd'hui : le charbon, la force hydraulique et l'huile minérale. Or, peu nombreux sont les pays qui ne possèdent aucune de ces trois sources d'énergie et nul ne sait si d'ici peu, on n'en verra pas surgir encore d'autres. Nous nous bornerons à faire allusion à deux possibilités : l'alcool et les huiles végétales dont le coût de production est encore trop élevé pour permettre leur emploi à de telles fins.

Si l'on considère les matières premières, on constatera que la guerre a donné un essor tout particulier aux produits de remplacement et que nombre d'entre eux se sont avérés aussi efficaces que ceux connus jusqu'alors. De nouveaux procédés de fabrication permettent à cer-

tains pays de se vouer dans des conditions de rentabilité satisfaisantes à de nouvelles fabrications.

Le champ géographique des pays industriels s'est élargi depuis le début du siècle et continuera à s'étendre dans les années à venir. La Russie, par exemple, n'est plus un pays essentiellement agricole. Depuis dix ans, elle s'est considérablement industrialisée et rien ne laisse prévoir que son essor dans cette direction s'arrêtera là. Rien non plus ne permet d'affirmer que des pays comme la Chine ou la Turquie ne s'industrialiseront jamais. Le Brésil et les Indes Britanniques en prennent le chemin. Qui peut prétendre qu'une usine en République Argentine, en Australie ou dans l'Union Sud-Africaine ne pourrait pas être aussi « *efficiente* » qu'une usine à Détroit, Manchester ou dans la Ruhr ?

Si cette évolution industrielle peut contribuer à élever le standard de la vie, elle porte aussi le germe d'un nationalisme excessif. Si l'on veut éviter que les pays disposant des matières premières et de l'énergie nécessaire pour s'élever au rang de pays industriels, ne se replient sur eux-mêmes, ce qui les engagerait dans une politique autarcique, il est indispensable que le système monétaire et financier d'après-guerre tienne compte de leurs aspirations à l'émancipation.¹

¹ Dans leur numéro du 27 mars 1943, c'est-à-dire peu avant la publication du plan Keynes, les *Financial News* annonçaient la mise au point par Lord Keynes de quatre plans parmi lesquels il s'en trouvait un concernant « l'établissement d'un système de clearing multilatéral », mieux connu sous le nom de « Plan Keynes », et un autre concernant les investissements internationaux ; ce dernier plan a pour objet de chercher à développer les pays arriérés et à procurer aux pays financièrement faibles les capitaux dont ils ont besoin. Seul le premier des plans cités ci-dessus a été publié. Dans le même ordre d'idées, nous citerons aussi le projet de Banque Mondiale de M. Morgenthau, ainsi que le projet d'accord relatif à la création d'une « Banque internationale pour la reconstruction et le développement » conçu à Bretton Woods en même temps que le projet d'accord monétaire (cf. infra, p. 77, note).

Section II. Le débat à la Chambre des Communes des 2 et 3 février 1943.

Les constatations qui précèdent eurent leur écho dans les milieux compétents des Nations Unies qui, depuis plusieurs années, se préoccupent de trouver une solution à ces problèmes. Avant la publication des Plans Keynes et White, au printemps 1943, tant la presse que les autorités des Nations Unies réalisèrent la nécessité immédiate de rechercher les bases d'une organisation de l'économie monétaire mondiale qui permette à chaque pays de suivre une politique affranchie de toute crainte d'instabilité sociale à l'intérieur et de toute entrave dans le développement économique normal du pays.

C'est ainsi que les interventions de plusieurs orateurs ont été nettement inspirées par ces problèmes, à l'occasion d'un débat à la Chambre des Communes, les 2 et 3 février 1943, sur l'intensification de l'occupation de la main-d'œuvre ainsi que de l'industrie et du commerce britanniques après la guerre.¹

Nous nous restreindrons aux parties du débat susceptibles de présenter un intérêt direct concernant la matière qui fait l'objet de la présente étude, nous abstenant d'entrer dans le détail des questions de portée sociale discutées abondamment à la même occasion.

Le 2 février, devant la Chambre des Communes, Sir Kingsley Wood déclarait qu'il fallait envisager un mécanisme monétaire international à même de satisfaire les exigences du commerce et d'éviter toute action unilatérale dans une course à la dévaluation où chaque nation chercherait à reprendre ses positions en abusant de la concurrence.²

¹ Parliamentary Debates, House of Commons, Official report, vol. 386, Nos 24 et 25.

² Op. cit. No 24, col. 825.

Il affirmait en outre qu'il est indispensable de reconstruire le système sur lequel repose la politique monétaire internationale, à défaut de quoi, selon lui, on ne peut s'attendre à ce que les rouages du commerce international tournent aisément. Pour ces motifs, Sir Kingsley Wood préconisait un système dans lequel les soldes bloqués et les compensations bilatérales n'auraient plus leur raison d'être, et une méthode de détermination de l'unité monétaire nationale. Ce système devrait être libéré des influences arbitraires, imprévisibles et indésirables qui se manifestèrent dans le passé à la suite d'importants mouvements spéculatifs sur les placements à court terme. Pour arriver à ces fins, Sir K. Wood proposait une entente entre Nations relative à leur politique économique et désirait un système monétaire qui serait l'instrument de cette politique. Si un Gouvernement était tenté de faire une politique inflationniste ou déflationniste trop prononcée, il provoquerait de ce fait la réunion de Conférences entre représentants des autres Gouvernements, ce qui exercerait une pression salutaire sur les pays enclins à une politique trop inflationniste ou trop déflationniste.¹ Sir K. Wood prévoyait qu'il rentrerait dans le cadre de cette politique conventionnelle de prendre des mesures pour corriger les tendances au déséquilibre dans la balance des paiements de chaque pays pris séparément. Enfin il ajoutait que, pour que les buts définis à l'article 7 du « Mutual Aid Agreement »² soient atteints, il est essentiel de maintenir

¹ Op. cit. N° 24, col. 826.

² Article 7. — « *In the final determination of the benefits to be provided to the United States of America by the Government of the United Kingdom in return for aid furnished under the Act of Congress of March 11, 1941, the terms and conditions thereof shall be such as not to burden commerce between the two countries, but to promote mutually advantageous economic relations between them and the betterment of worldwide economic relations. To that*

ou même d'augmenter le volume du commerce mondial, et qu'en cela, le mécanisme monétaire proposé par lui devra jouer un rôle important.¹

En exposant ce qui précède, Sir K. Wood considérait le problème sous un angle spécifiquement britannique et reconnaissait implicitement qu'il est indispensable de prendre des mesures permettant de franchir les impasses auxquelles aboutit l'évolution économique et financière mondiale dont nous avons parlé dans la première partie de ce chapitre. Sir K. Wood avait en tête le plan Keynes qui, à l'époque, était en chantier. Il devait le dire à la Chambre des Communes quelques mois plus tard, soit le 12 mai.² Il convient de remarquer à ce propos que, dans la préface de son Plan, Lord Keynes reprend partiellement les termes mêmes de l'extrait de l'exposé du Chancelier de l'Échiquier.³

On peut dès lors admettre que bien des déclarations faites à l'occasion du débat qui nous préoccupe l'ont été en considération du plan qui s'élaborait et nous ne croyons donc pas inutile de nous étendre quelque peu sur ce débat.

Une des préoccupations dominantes a été celle des exportations de la Grande-Bretagne dans l'après-guerre.

end shall include provision for agreed action by the United States of America and the United Kingdom, open to participation by all other countries of like mind, directed to the expansion, by appropriate international and domestic measures of production, employment, and the exchange and consumption of goods which are the material foundations of the liberty and welfare of all peoples; to the elimination of all forms of discriminatory treatment in international commerce, and to the reduction of tariffs, and other trade barriers; ... »

¹ Parliamentary Debates, House of Commons, Official report, vol. 386, N° 24, col. 826.

² Op. cit. vol. 389, N° 64, col. 647.

³ Proposals for an international clearing Union, H. M. 's Stationery Office, April 1943, Cmd. 6437, p. 2.

Le débat eut d'ailleurs lieu à la suite d'une motion d'Earl Winterton, concernant la politique sociale et économique considérée sous l'angle de la coopération avec les autres membres des Nations Unies.¹

Si la Grande-Bretagne attache une telle importance à l'expansion de son industrie et de son commerce, c'est que ce pays ne peut vivre sur un pied autarcique; il doit importer et doit pouvoir payer ses importations. Or, avant la guerre, une grande partie de ces importations était payée par le revenu de ses avoirs à l'étranger qui ont disparu par suite de la guerre. De pays créancier, la Grande-Bretagne est devenue un pays débiteur.

Au cours du débat, Sir Granville Gibson constatait qu'avant la guerre, les importations de la Grande-Bretagne s'élevaient à £800.000.000 et les exportations à £400.000.000. Il rapportait avoir entendu dire par un fonctionnaire, secrétaire au Post War Trade Export Committee, qu'une augmentation des exportations de £150.000.000 à £200.000.000 par rapport à l'année 1938 serait nécessaire pour compenser les pertes de revenus sur les investissements à l'étranger, et conserver l'équilibre de la balance des paiements.² Or, récupérer un tel montant par une augmentation des exportations n'est pas chose facile bien que quasi impérieuse si le pays ne veut pas restreindre son standard de vie; cette récupération est d'autant moins facile si l'on songe que les Dominions et d'autres pays clients de la Grande-Bretagne ont largement développé leur capacité industrielle du fait de la guerre. Pour ne citer qu'un exemple, nous prendrons celui avancé par le Membre du Parlement

¹ Parliamentary Debates, House of Commons, Official report, vol. 386, N° 24, col. 770.

² Op. cit. N° 24, col. 800. Les chiffres avancés au cours du même débat par MM. Lewis Jones et Loftus diffèrent légèrement de ceux de Sir Granville; op. cit. N° 24, col. 794, et N° 25, col. 947.

Lewis Jones. Le Canada ne produisait au début de la guerre que 3.500.000 tonnes d'acier environ par an, alors qu'au moment du débat, il en produisait déjà 6.000.000.¹

Convaincu que les marchés étrangers se resserreront après la guerre, M. Loftus propose d'une part que l'on recoure au marché intérieur, d'autre part que l'on développe l'agriculture² pour compenser le manque à gagner dû à l'absence des investissements à l'étranger.

Cependant, la Chambre des Communes dans son ensemble voit une issue dans l'augmentation des exportations. Les professions de foi n'ont pas manqué à ce sujet³ et la question des exportations et la position débitrice de la Grande-Bretagne ont marqué le Plan Keynes de leur empreinte.

Relevons encore le passage de la motion d'Earl Winterton, selon lequel l'action du Gouvernement devrait s'effectuer sur la base de la coopération avec les autres Nations Unies, plus spécialement avec les Etats-Unis.

Ce point n'a pas échappé au Chancelier de l'Echiquier qui s'est référé à la Charte de l'Atlantique⁴ suivant laquelle une collaboration très étroite entre toutes les Nations dans le domaine économique est indispensable ; il se réfère en outre à l'article 7 du *Mutual Aid Agreement*⁵ qui affirme la nécessité d'encourager mutuellement les rapports économiques avantageux entre l'Amérique et la Grande-Bretagne et d'améliorer sur le plan mondial les relations économiques entre les Nations

¹ Op. cit. N° 24, col. 792 et 793.

² Op. cit. N° 25, col. 944.

³ Earl Winterton et Sir K. Wood : op. cit. N° 24, col. 772 et 818.

⁴ Article 5 de la Charte : « *Leurs pays* (du Président des Etats-Unis et du Premier Ministre, M. Churchill, représentant de S. M. dans le Royaume Uni) *désirent amener la collaboration la plus entière entre les nations dans le domaine économique en vue d'assurer pour tous des conditions de travail améliorées de progrès économiques et de sécurité sociale.* »

⁵ Texte cité en note, pages 21 et 22.

Unies. Sir K. Wood a aussi dit que son Gouvernement attache la plus grande importance à une politique concertée, inspirée d'idées hardies et constructives, et dont les jalons doivent être posés bien avant la paix. Il a ajouté que « La Victoire dans la Paix » dont parlait le Président Roosevelt, ne pourra être réalisée que si les Nations Unies restent liées aussi fortement et aussi fermement qu'elles l'ont été pendant la guerre. Il est convaincu que le meilleur avenir de l'humanité repose dans l'entière coopération et la bonne compréhension entre les Nations Unies et que la politique de son pays doit continuellement tendre à ces fins et buts.¹

Quant à Earl Winterton, il précise le contour géographique du cadre dans lequel devrait se réaliser cette coopération, termes qu'approuva Sir Kingsley Wood au cours de son exposé.² Il est évident, affirme Earl Winterton, que nous devons commencer par appliquer notre plan aux Nations Unies, c'est-à-dire aux Etats-Unis, à l'U. R. S. S., à la Chine, aux Dominions et à nous-mêmes. Notre pas suivant doit être de consulter nos plus petits alliés européens dont les Gouvernements autorisés résident en ce moment à Londres et, ensuite, les pays ennemis et neutres.³

Nous résumons dans les grandes lignes les points principaux soulevés lors du débat. La Chambre des Communes aspire à la stabilité sociale ; à cet effet, elle considère le problème de l'occupation de la main-d'œuvre pour éviter le chômage, et celui du standard de la vie. De là, elle a été amenée à considérer le problème du commerce extérieur et, dans une certaine mesure, les rapports de ce dernier avec la structure monétaire et

¹ Parliamentary Debates, House of Commons, Official report. vol. 386, N° 24, col. 824.

² Op. cit. N° 24, col. 824.

³ Op. cit. N° 24, col. 774.

financière mondiale. Elle a pu constater qu'une des conditions essentielles dont dépend la solution de ces problèmes est la coopération entre nations ; selon elle, il convient de procéder par étapes, les « grands Alliés » entrant les premiers en considération, puis les alliés européens, les anciens ennemis, et enfin les neutres.

Cet aperçu qui reflète fidèlement la préoccupation de la Grande-Bretagne sera utile par la suite pour la compréhension des différences de conception du plan Keynes d'avec les autres plans.

Section III. Les buts des plans.

Les *Proposals for an International Clearing Union* de Lord Keynes ne sont que des propositions ; son plan n'avait rien de définitif car il était destiné à constituer une base de discussion.¹ Il en était de même du Plan White des Américains, intitulé *Proposal for a United and Associated Nations Stabilization Fund*.²

Relevons aussi que les plans Keynes et White diffèrent dans la forme de leur présentation. Le premier est moins précis dans son expression que le second ; il revêt en quelque sorte la forme d'un plaidoyer où l'on retrouve la note personnelle et le dynamisme de Lord Keynes. Le texte du second, introduction mise à part, est plus concis ; il revêt la forme qu'il aurait si le plan devait être mis à exécution.

Les deux méthodes de présentation ont leurs avantages : l'un, parce que restant sur le plan des idées de principe, laisse la porte ouverte aux suggestions touchant les modalités d'application ; l'autre, présentant le plan sans le discuter, n'influence pas la critique du lecteur.

¹ Plan Keynes, p. 2.

² Introduction, p. 2 de l'*United States Proposal for a United and Associated Nations Stabilization Fund*, 7 avril 1943, réimprimé par His Majesty's Stationery Office, Londres 1943.

En date du 12 mai, lors du débat sur le Plan Keynes auquel nous nous sommes déjà référé¹, le Chancelier de l'Echiquier insistait devant la Chambre des Communes sur la nécessité d'un bon emploi de la main-d'œuvre dans l'industrie d'exportation et d'un échange de marchandises aussi libre que possible entre pays, pour bénéficier dans la paix des immenses progrès techniques stimulés par la guerre.² Il ne faisait que résumer les vœux émis par la Chambre des Communes les 2 et 3 février.

Pour arriver à cela, il se faisait le protagoniste du Plan Keynes. Il préconisait un mécanisme par lequel les bilans internationaux, les montants des crédits et débits contractés par tous les commerçants de chaque pays, à la suite de leurs transactions internationales, seraient compensés librement. Sir Kingsley Wood est d'avis qu'il faudra que le cours des changes soit suffisamment stable pour que les marchandises et les services puissent être négociés sur les marchés internationaux, en connaissance de leur valeur ; en outre, pour arriver à faire face aux difficultés de la période qui succédera à la guerre, il faudra que les pays dont l'économie a souffert des hostilités bénéficient temporairement d'une aide monétaire internationale qui leur permettra de reprendre rapidement leur place dans le commerce international.³

Sir Kingsley Wood désire donc arriver à instaurer un système économique dont la caractéristique serait la stabilité qui favorise les échanges commerciaux.

Les buts que se propose Lord Keynes sont en effet les suivants⁴ :

¹ Cf. p. 22, note 2.

² Parliamentary Debates, House of Commons, Official report, vol. 389, N° 64, col. 650.

³ Op. cit. N° 64, col. 651.

⁴ Plan Keynes, p. 5.

- rendre inutiles les soldes bloqués et les compensations bilatérales ;
- prévenir l'action unilatérale et la compétition dans la dépréciation des changes ;
- compenser les tendances déflationnistes et inflationnistes ;
- empêcher le déséquilibre dans la balance des paiements d'un pays déterminé, ce qui entraîne fatalement le déséquilibre de celle des pays avec lesquels le premier pays entretient des rapports économiques ;
- permettre aux pays de procéder sans crainte à la mise en bon ordre de leurs affaires, pendant la période de transition entre la fin des hostilités et le début de la paix complète.

Comme Sir Kingsley, Lord Keynes voit dans son plan un agent régulateur et stabilisateur. Il s'agit, pour lui, de prendre des mesures « qui peuvent aider le monde à contrôler le flux et le reflux des marées de l'activité économique qui, dans le passé, ont détruit la sécurité de l'existence et ont mis en danger la paix internationale. »¹

Le Plan White tend aux mêmes buts que le Plan Keynes mais en diffère par les moyens utilisés pour atteindre ces buts.

Dans la partie introductive, le plan américain relève trois problèmes monétaires interdépendants qui se poseront aussitôt les hostilités terminées. Il s'agira d'éviter la désintégration du cours des devises ainsi que l'effondrement des systèmes monétaires et de faciliter la restauration et le développement judicieux du commerce international.²

¹ Op. cit. préface.

² Plan White, p. 3, Introduction.

Le fonds de stabilisation proposé dans le Plan White a pour but de résoudre ces problèmes¹:

- par la stabilisation du cours des monnaies des Nations Unies et Associées ;
- en écourtant les périodes et en amoindrissant le degré de déséquilibre de la balance des paiements des pays membres ;
- en aidant à provoquer les conditions qui favoriseront un courant aisé du commerce international et du capital productif parmi les pays membres ;
- en facilitant l'utilisation effective des soldes anormaux accumulés par certains pays par suite de la guerre ;
- en réduisant l'usage du contrôle des changes qui entrave le commerce mondial et le courant international du capital productif ;
- en aidant à éliminer les accords de clearing bilatéraux, les mécanismes à monnaies multiples et l'usage de changes discriminatoires.

Ici encore, nous retrouvons le désir d'établir pour l'après-guerre, les bases d'un système monétaire stable. Nous remarquons cependant que le plan américain insiste davantage que ne le fait le plan britannique, sur le « courant international du capital productif », et, par voie de conséquence, sur les investissements à l'étranger. Nous voyons ici une divergence d'intérêts se manifester entre les deux puissances anglo-saxonnes. L'une se préoccupe de ses créances et ne peut admettre « qu'un seul pays joue le rôle de banquier mondial, ainsi que ce fut le cas dans le passé² » ; l'autre désire reconquérir, sinon toutes, au moins une partie de ses positions d'avant-

¹ Op. cit. chap. I.

² « *World Bank Proposals* », dans *Fortune*, août 1943, vol. XXVIII, N° 2, p. 173.

guerre et arriver par son commerce à convertir sa situation débitrice en une situation créancière.

Pour atteindre les buts de son Plan, Lord Keynes fonde ses espoirs sur la création d'une Union Monétaire appelée *International Clearing Union*.¹ Cette institution serait destinée à généraliser sur le plan international le principe du crédit bancaire favorisant l'essor des entreprises. De son côté, dans son Plan, M. White propose la création d'un fonds international de stabilisation souscrit par les Etats membres, en or, en devises locales et en fonds d'Etat ; d'après ce plan, la responsabilité des membres dans la gestion du fonds est proportionnée à leur contribution², alors que, selon le Plan Keynes, la responsabilité dans la direction de l'Union serait proportionnelle au volume des importations et exportations³. Nous voyons que chacun des deux pays désire une organisation dans laquelle son influence sera prépondérante.

Il ne faut cependant pas en déduire qu'une entente ne soit pas possible. Les deux plans ont été mis sur pied pour donner une base à un échange d'idées sur l'organisation monétaire mondiale future, où chacun serait appelé à émettre son point de vue⁴.

En effet, en avril 1944, un premier pas vers cette entente était fait à la suite d'un premier accord conclu entre 34 nations alliées et associées, portant sur la création d'un fonds monétaire international, bientôt suivi de la conférence de Bretton Woods.

¹ Plan Keynes, § 4 et 12.

² Plan White, chap. II, 1 et 2 et chap. V, 1.

³ Plan Keynes, § 6 (5).

⁴ Lettre circulaire adressée par M. Henry Morgenthau Jr., secrétaire du Trésor des États-Unis, au gouvernement de trente-sept pays, et publiée en appendice au Plan White (p. 12).

CHAPITRE II

LE FONCTIONNEMENT DES PLANS

Le fonctionnement des institutions prévues par les plans anglo-saxons a été comparé par de nombreux auteurs à celui de la banque. Nous continuerons la tradition en nous servant de cette comparaison qui permet une explication claire des principes fondamentaux sur lesquels ont été construits les plans Keynes et White. Pour commencer, nous citerons un de ces auteurs, M. John H. Williams, dans un article intitulé « Currency stabilization : The Keynes and White plans » paru dans la revue trimestrielle américaine « Foreign Affairs » de juillet 1943¹ :

« Le Plan White, écrit M. Williams, établit un fonds international de stabilisation. Les pays membres déposeraient leurs devises auprès du fonds, qui alors s'occuperait de pourvoir tous les pays des devises dont ils ont besoin pour régler leurs comptes internationaux. Le Plan Keynes établit une Union internationale de compensation auprès de laquelle aucun dépôt n'est effectué.

¹ P. 648 et 649.

Au contraire, les paiements internationaux se feraient en débitant dans la comptabilité de l'Union les pays qui payent et en créditant les pays qui reçoivent.

» La différence dans le mécanisme des deux plans est la même que celle qui existe entre le principe du dépôt tel qu'il est connu et pratiqué aux États-Unis et le principe du crédit en usage dans la banque en Grande-Bretagne. L'emploi de la méthode du crédit signifierait que l'Union de compensation ne s'engagerait dans aucune opération de change à proprement parler, mais tiendrait simplement une comptabilité.¹

» En outre, cette méthode se prête magnifiquement au rôle de ne compenser que les soldes nets du commerce total de chaque pays envers tous les autres pays ensemble, ce qui constitue la condition essentielle d'un mécanisme monétaire international efficace. D'autre part, la grande simplicité du système pourrait être une faiblesse du point de vue de l'ampleur des nouvelles facilités de change susceptibles d'être engendrées par le plan. Il pourrait bien sembler à trop de pays membres qu'ils reçoivent quelque chose pour rien puisque rien ne doit être remis et une forte pression générale pour de plus grosses et de meilleures quote-parts pourrait facilement se développer. »

Précisons que Lord Keynes, en créant son Union, entend étendre le principe du crédit en généralisant le principe de la banque tel qu'il se présente dans tout système en vase clos². Il s'agit de la banque du type mutuel, où les transactions se font entre membres. Ce

¹ En ce qui concerne le Fonds de stabilisation, M. Williams écrit que ce dernier s'embarquerait par contre dans de telles opérations, mais seulement avec les Banques nationales et autres institutions spécifiées.

² Plan Keynes, §5.

caractère de mutualité, nous le retrouvons d'ailleurs aussi dans le Fonds de stabilisation américain, puisqu'il faut contribuer à ce dernier pour pouvoir bénéficier de ses services¹.

Le plan Keynes diffère du plan White en ce qu'il est fondé sur le crédit comptable. Lord Keynes part du principe que si aucun crédit ne peut sortir du circuit de l'Union, mais que si tout crédit peut seulement être transféré au sein de cette Union, cette dernière ne sera jamais en difficultés pour honorer un chèque tiré sur elle par un de ses membres, cela en raison de la théorie de l'égalité des crédits et des débits dans un circuit fermé. Ainsi l'Union pourrait sans crainte faire des avances à n'importe lequel des membres pourvu que ces derniers se tiennent à la règle de ne pas transférer le montant de son avance ailleurs qu'aux comptes de compensation des autres membres².

Le but de ces avances est de donner un essor au commerce mondial³. Lord Keynes constate que dans une banque locale, aucun client ne souffre de l'emploi du solde de son compte pour financer les affaires d'autrui. Il ajoute que la substitution du mécanisme du crédit à celui de la thésaurisation peut faire répéter sur le plan international le même miracle qui s'est produit dans le domaine domestique : la transmutation d'une pierre en pain⁴. Ce disant, il pense certainement à la part que la banque et le crédit eurent dans le développement du commerce et de l'industrie. Il s'agit pour lui d'étendre à l'économie internationale les avantages du crédit bancaire, de donner à la production et au commerce mon-

¹ Plan White, chap. II, §2.

² Plan Keynes, § 5.

³ Op. cit. § 10.

⁴ Op. cit. § 12.

diaux une tendance expansionniste en mettant à la disposition de ces derniers le crédit, chose rendue possible par les soldes des balances des paiements actives des pays membres.

Le système préconisé par Lord Keynes n'est possible que dans la mesure où il y a étanchéité parfaite, c'est-à-dire lorsqu'aucun rapport financier n'existe entre les pays membres de l'Union et les autres pays, ou tout au moins lorsque les pays membres s'astreignent à observer les règles du plan au cours de leurs transactions avec les pays ne faisant pas partie de l'Union. Sinon, l'automatisme du système risque d'être compromis. Pour éviter l'aléa que présente l'observation des règles du plan par les pays membres dans leurs rapports avec les autres pays, il faudrait que l'Union fût universelle, ou tout au moins qu'elle englobât un nombre de membres tel qu'ils puissent se suffire à eux-mêmes. Mais alors, on se trouverait en présence d'un bloc vivant replié sur lui-même ; l'expansion du commerce extérieur qui est un des buts que poursuit le plan est contrecarrée et limitée dans son étendue. Si, par contre, certains membres, entretenant des rapports avec des pays non-membres, font fi des dispositions prévues par le plan, l'équilibre entre l'ensemble des soldes actifs et passifs des balances des paiements peut facilement être rompu. La sécurité d'un système fondé sur la mutnalité n'existe plus. Dès lors on peut, ainsi que le fit Sir Georges Schuster devant la Chambre des Communes¹, établir un parallèle entre la banque ordinaire avec ses milliers de comptes et ses milliers de dépôts, et l'Union dont les comptes ne se chiffrent que par dizaines. L'on réalise aisément le danger que comportent les risques d'insolvabilité des

¹ Parliamentary Debates, House of Commons, Official report, vol. 389, N° 64, col. 722.

débiteurs dans le cas de l'Union où, non seulement ils sont répartis sur un nombre minime de comptes, mais où encore l'importance des comptes est très inégale.

Le plan britannique prévoit cependant des limites à ces crédits, déterminées par le volume du commerce des pays membres¹. Certainement qu'un système fondé sur le volume du commerce est favorable à l'expansion de ce dernier, mais, avec M. Williams, nous pouvons nous demander quelle sera l'attitude des pays membres vis-à-vis des contingents qui leurs seront alloués sur la base de leur commerce extérieur.² Nous pouvons aussi nous demander si dans certains cas, les crédits ainsi alloués ne seront pas parfois disproportionnés par rapport à la solvabilité des pays bénéficiaires. Lord Keynes n'admet-il pas implicitement ces dangers dans les dispositions transitoires de son plan³? En raison des conditions qui prévaudront immédiatement après la guerre, et pour obvier aux conséquences indésirables que pourrait avoir l'octroi de crédits tel que prévu dans son plan, il suggère que pendant les deux premières années qui succéderont à la guerre, les pays ne jouiront pas sans autre de leur droit à l'obtention de crédits, mais qu'ils ne pourront obtenir des avances par jeu d'écritures dans les livres de l'Union qu'en pratiquant des dépôts d'or en garantie de l'avance qui leur aura été faite⁴. Cette réserve, prévue dans le plan britannique, montre bien qu'il est appelé à fonctionner en période normale. On peut en déduire que Lord Keynes ne voit pas en son plan une panacée destinée à guérir une économie mondiale malade, mais qu'il le destine à favoriser dans le

¹ Plan Keynes, § 6 (5).

² Voyez supra, p. 32.

³ Op. cit. § 41.

⁴ Op. cit. § 42.

monde de demain le maintien d'une économie saine. Et encore, en dépit des ambitions restreintes du plan, y a-t-il lieu de se demander quel serait son fonctionnement si son application ne pouvait empêcher une crise économique de se produire.

Considérant que le Plan Keynes n'est applicable qu'en période de stabilité, Sir George Schuster propose d'envisager la mise en application du Plan White dans la période de transition qui succèdera à la guerre¹ car, considéré sous l'aspect de la solvabilité des créanciers, ce dernier plan offre davantage de garanties. Ce n'est qu'ensuite qu'il entrevoit la possibilité de mettre en vigueur un système s'inspirant des principes avancés par Lord Keynes.

M. Norman Crump, correspondant financier du *Sunday Times*, suggère aussi dans son journal l'emploi des deux plans. Il ne désire pas leur emploi successif car, les considérant complémentaires l'un de l'autre, il entend les combiner. Il reproche au plan White de créer une nouvelle « Banque internationale » reposant uniquement sur le capital et les liquidités. Il voit d'autre part une faiblesse dans le plan Keynes en ce que ce dernier fonde une nouvelle banque dont l'activité reposerait sur les dépôts et les prêts, sans que la banque possède des liquidités propres. Il propose que l'Institution internationale à fonder soit dotée d'un capital initial et qu'elle soit autorisée à accepter des dépôts des pays créanciers. Un tel mode de procéder ajouterait à la souplesse du Plan Keynes la sécurité du Plan White. S'inspirant toujours de la banque, M. Crump propose que les pays ayant une balance des paiements active et persistante, accumulent des dépôts auprès de l'Institution internationale,

¹ Parliamentary Debates, House of Commons, Official report, vol. 389, N° 64, col. 721.

l'actif de cette dernière consistant en proportion croissante en devises des pays importateurs ou déficitaires. La possibilité pour les déposants de convertir leurs dépôts en or ou dans une monnaie de leur choix pourrait sembler constituer un élément de faiblesse pour l'Institution. Mais, remarque l'auteur de l'article, même sous l'empire de cette règle, la nouvelle Institution ne serait pas dans une situation plus faible que la banque type qui habituellement prête ou investit le 90 % des dépôts faits chez elle. Il est bien entendu qu'il faudrait alors suivre de près l'état des liquidités de l'Institution qui en l'occurrence seraient composées par l'or et les monnaies en demande constante. Ce ne serait qu'en regard de ces liquidités qu'elle ferait appel aux mesures envisagées dans le Plan Keynes pour maintenir un certain équilibre des soldes de la balance des paiements des pays membres.¹

Il est évident que la gestion d'une Institution de ce genre ne pourrait se faire qu'en donnant à ses administrateurs une grande latitude de jugement. Dès lors, on peut se demander quel serait son fonctionnement sous une administration composite où il est à prévoir que les conflits d'intérêts ne manqueront pas.

M. Crump qui ne craint pas les comparaisons imaginées, publiait quelques mois avant que ne paraisse son article précité un autre article² inspiré du débat qui eut lieu le 12 mai à la Chambre des Communes. Il y écrivait que Lord Keynes crée une usine tandis que M. White installe un magasin. Il précise que Lord Keynes destine son usine à la fabrication du « Bancor »³ qui

¹ M. N. Crump dans le « Sunday Times » du 19 septembre 1943.

² *The Sunday Times*, 16 mai 1943.

³ Plan Keynes, § 4; la monnaie proposée dans le plan White s'intitule *Unitas*. Chap. IV, 1.

est la monnaie comptable dans laquelle doivent se faire les opérations effectuées par l'Union internationale de compensation, monnaie à laquelle seraient rattachées toutes celles des pays membres. Cette usine produirait autant de Bancor qu'il serait nécessaire pour satisfaire aux besoins du commerce international, sans cependant dépasser le contingent de Bancor alloué aux nations qui en ont l'emploi, c'est-à-dire à celles dont la balance des paiements est déficitaire. Les pays ayant une balance des paiements active seraient requis d'accepter la marchandise, soit le Bancor, en paiement de leurs exportations. De son côté, M. White installe un magasin aux stocks duquel contribueront les membres par l'apport de leur monnaie, de leurs fonds d'Etat et de leur or. Les pays à balance des paiements active ne s'engageraient pas au delà de leurs apports. Il est prévu que le magasin pourrait épuiser ses stocks. Pour cette raison, le Plan White envisage l'application de dispositions tendant au rationnement de l'octroi de devises¹.

Ici encore, l'on constate qu'aux différences de structure économique et financière des deux pays en cause correspondent les différences des deux plans. Les Etats-Unis, principal pays créancier du monde et pays à balance des paiements fortement active, fondent leurs espoirs sur un plan qui précise le contour des engagements qu'ils seraient amenés à prendre, tandis que la Grande-Bretagne, devenue, comme nous le savons, un pays dont la balance des paiements est déficitaire, soutiendra le Plan Keynes, souple au plus haut degré et qui permet de fonder tous les espoirs sur un accroissement du volume du commerce international dont elle sera la première bénéficiaire.

¹ Plan White, chap. III, 7 et 3 (d).

Relevons qu'en France, sous l'occupation, l'on se préoccupait aussi des problèmes que pose l'organisation de l'économie mondiale dans l'après-guerre et que certains y voyaient des solutions analogues à celles proposées dans les pays anglo-saxons. M. Jean Lescure, professeur à la Faculté de droit de Paris, dans un ouvrage intitulé « La reconstruction économique »¹, publié en avril 1943, à la même époque que les Plans Keynes et White, préconise « la création d'une Banque d'émission internationale, d'une monnaie internationale, d'une unité monétaire nouvelle à laquelle on pourrait comparer les monnaies nationales »².

M. Lescure reconnaît les inconvénients que présente le système actuellement répandu et fondé sur les accords de clearing et de compensation. « L'inconvénient des offices de compensation, dit-il, consiste dans l'équilibre nécessaire entre importations et exportations entre deux pays³. Les soldes de balance ne se compensent pas entre eux. La balance française est-elle débitrice à Londres et créancière à New-York, avec la liberté des changes et grâce à l'arbitrage des monnaies, les soldes se compensent. J'achète à New-York des livres avec le solde créancier, et j'éteins le solde débiteur de Londres. Avec les règlements bilatéraux, cet avantage s'évanouit. Le solde doit être compensé par une exportation, s'il est débiteur, par une importation, s'il est créancier. Et la compensation des soldes entre eux est impossible »⁴.

La solution du problème qui consisterait à appliquer un système sur lequel reposent les accords de clearing

¹ Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris.

² La reconstruction économique, p. 117.

³ Cf. Plan Keynes, avant-propos et Plan White, chap. I, 6.

⁴ La reconstruction économique, p. 118.

multilatéraux, en créant, par exemple, une centrale à Berlin, ne satisfait pas non plus M. Lescure. Il l'explique de la façon suivante :

« Par ce système, on organise une comptabilité internationale et une trésorerie internationale du commerce extérieur analogue à celle qui est pratiquée de longue date à Londres. Elle diffère cependant de la pratique de Londres. Il s'agit ici de la comptabilité des offices de compensation. A Londres, la compensation des dettes et des créances internationales repose sur la compensation des comptes de négociants et hommes d'affaires du monde entier. Le crédit peut jouer à Londres un rôle de premier plan. On aperçoit moins bien ce rôle dans le cas des offices de compensation. Avec des crédits aux simples particuliers, les risques se dispersent et se compensent. Avec des crédits à un office, le risque est unique et massif. Au surplus un office est un bureau comptable sans patrimoine, sans capital. On aperçoit mal un crédit ouvert à un office »¹.

M. Lescure² reconnaît les difficultés que rencontrerait un retour au système classique fondé sur la convertibilité du billet en or et il constate qu'en créant partout auprès des banques d'émission des fonds régulateurs des changes, des offices de change approvisionnés en or, on rendrait ainsi possible le règlement en or des soldes de la balance des paiements ; on concilierait le règlement des soldes en or avec l'inconvertibilité du billet. Constatant que cette solution impliquerait une nouvelle répartition de l'or, M. Lescure va plus loin et se demande si une monnaie internationale autre que l'or serait capable de le remplacer. Ainsi, par exemple, un billet de banque jouissant du cours légal dans tous les

¹ Op. cit. p. 119 et 120.

² Op. cit. p. 114 sq.

pays, la valeur de chaque monnaie légale pourrait être calculée en monnaie internationale qu'il baptise « monint »¹. Il veut « une Banque Internationale, dont le billet aurait cours légal dans tous les pays du monde², et précise que les « Banques Nationales d'émission auraient toutes un compte à cette Banque. Et déjà, par des virements de compte, on aurait la possibilité de faire face aux soldes momentanés des balances. Mais le crédit pourrait intervenir. Les Banques Nationales seraient admises à réescompter leur portefeuille à la Banque Internationale. Elles se procureraient ainsi la monnaie internationale nécessaire au règlement des soldes. Cette solution n'a rien d'utopique. Elle transpose sur le terrain mondial l'évolution bien connue, qui a conduit les banques d'émission provinciales ou régionales aux banques nationales »³.

M. Lescure n'a certes pas la prétention de mettre sur pied un plan monétaire comme l'ont fait Lord Keynes et M. White. Il ne propose même pas un système. Il se contente de suggérer les voies dans lesquelles l'économie monétaire mondiale pourrait s'engager dans l'après-guerre pour éviter les cahots dont elle a été victime durant les dernières décennies. Il est néanmoins intéressant de constater que, comme ses collègues anglosaxons, il bannit de la politique économique de demain les clearings et la compensation inspirée du troc; qu'il juge nécessaire de trouver un dénominateur commun aux monnaies des différents pays, enfin qu'il propose la création d'un institut international de réescompte. Il eût été intéressant qu'il développât l'exposé du système qu'il préconise pour permettre de le comparer avec les

¹ Op. cit. p. 118.

² Op. cit. p. 116.

³ Op. cit. p. 116 et 117.

propositions britanniques et américaines. Nous pouvons cependant conclure que, déjà avant la libération, existaient dans certains milieux de France occupée, des pré-occupations semblables à celles d'outre-Manche ou d'outre-Atlantique, et qu'on y aurait été tenté d'entrevoir des solutions analogues à celles proposées en Grande-Bretagne ou aux États-Unis.

Nous ne croyons pas, cependant, que cette convergence de conception justifie un trop grand optimisme. Nous savons déjà que si, dans leurs grandes lignes, les buts qu'entendent poursuivre les plans britannique et américain sont les mêmes, ces deux plans diffèrent l'un de l'autre aussitôt qu'il y est question des moyens par lesquels ces buts pourraient être atteints. C'est alors seulement qu'on voit apparaître les divergences d'intérêts. Par ailleurs nous aurons à plusieurs reprises l'occasion de voir, au cours de notre étude, le reflet de ces divergences sur les Plans Keynes et White.

CHAPITRE III

LA POSITION DE L'OR DANS LES PLANS KEYNES ET WHITE

Section I. La politique suivie par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne à l'égard de l'or.

Durant les années comprises entre 1928 et 1940, époque pendant laquelle l'importance de l'or, en tant que moyen de paiement international, allait décroissant, la production de ce métal a plus que doublé. De 19,4 millions d'onces fines en 1928, elle a atteint 40,5 millions en 1940, et la valeur de cette production estimée en dollars s'est accrue de 400 millions à 1,420 millions, c'est-à-dire qu'elle a augmenté de 356 pour cent. La presque totalité de cette production a été et est encore absorbée par les Etats-Unis. Le prix de 35 dollars par once fine ne peut être maintenu que parce que ces derniers consentent à acheter le métal à ce prix, pour ensuite l'entasser dans les caves du Fort Knox¹.

¹ Jacob Viner dans la livraison de l'automne 1943 de la *Yale Review* p. 100 : « *The existing stock of gold, it is true is held predominantly by the United States... But Keynes exaggerates the degree of concentration of the world's gold stocks in the United States when he refers to « the remnant of gold reserves held outside the United States ». This « remnant », not only at its current monetary value but also in physical quantities, is greater than countries other than the United States have ever in the aggregate held before. At its current monetary value it is greater than were the total monetary holdings of gold in the world as a whole, inclusive of the United States, in 1913 or even in 1929.* »

Réerves d'or.

D'après E. F. Schumacher dans «The New currency plans», étude parue dans le supplément N° 5, bulletin vol. 5 du 7 août 1943 de l'«Institute of Statistics, Oxford», consacré aux «New Plans for International Trade», chez Basil Blackwell, Oxford :

PAYS	Réerves d'or**			Dernière année en % du total mondial
	1914	Moyenne 1927/1929	Dernière année connue	
République				
Argentine	410	886	354 (XI. 42)	1,1
Belgique	86	219	752	2,3
France	1.360	2.168	2.000 (XII. 42)	6,1
Allemagne	845	925	29 (VI. 39)	0,1
Italie	459	441	137 (III. 40)	0,4
Japon	108	918	164 (II. 41)	0,5
Pays-Bas	142	292	518 (IX. 42)	1,6
Royaume-Uni	721	1.239	152 (IX. 41)	0,5
Etats-Unis	2.044	6.560	22.733 (XII. 42)	69,1
URSS	1.560	190	889 (IX. 35) ***	2,5
Total mondial	9.050	16.925	32.902	100,0

La Suisse avait en date du 14 avril 1945, une encaisse or de 4,672 millions de francs (la *Vie économique*, N° 4, avril 1945).

** Données en millions de dollars (1 oz. d'or fin = § 35).

*** Il s'agit ici du chiffre le plus récent donné dans les publications de la Société des Nations.

Les États-Unis ne risquent-ils pas, après avoir drainé l'or du monde entier, de voir les nations, les unes après les autres, le démonétariser ? Plusieurs raisons ont été données à la situation quelque peu paradoxale dans laquelle se sont engagés les États-Unis. C'est ainsi qu'en achetant la production de l'or de l'Empire britannique, ceux-ci octroieraient par une voie

détournée en subside à leur alliée qui, de la sorte, est en mesure de payer une partie de ses importations. Cette raison n'est cependant valable que depuis la guerre. C'est donc ailleurs qu'il nous faut chercher l'origine de cette politique.

De tout temps, les exportateurs américains favorisèrent l'achat de l'or car cet achat permettait le paiement de leurs exportations. De leur côté, les protectionnistes producteurs de produits destinés au marché interne voyaient dans les importations d'or un moyen d'éviter l'échange des produits exportés contre des produits importés, sans pour cela nuire aux intérêts de leurs concitoyens exportateurs. Enfin, les propriétaires de titres étrangers avaient eux aussi tout avantage à favoriser cette politique qui permettait le paiement de dividendes et d'intérêts, et aussi le rapatriement de capitaux qui s'est fait sur une grande échelle au cours des années antérieures à la guerre. N'oublions pas non plus que les Etats-Unis sont producteurs d'or, que leur production représente le 15 % de la production mondiale, ce qui les place au deuxième rang, soit immédiatement après l'Union de l'Afrique du Sud qui en produit plus du tiers¹. C'est une convergence d'intérêts, plutôt qu'une seule et unique cause qui se trouve à l'origine de la politique suivie par les Etats-Unis à l'égard de l'or. En poursuivant cette politique, le Gouvernement de ce pays avait l'appui de groupements fort influents auxquels s'ajoutait la classe ouvrière, elle aussi intéressée à cette politique qui, dans une certaine mesure, contribuait à diminuer le chômage en facilitant les exportations.

¹ Cf. tableau p. suivante.

De son côté, la Grande-Bretagne ne peut faire abstraction du problème que pose l'or. Bien qu'à l'heure qu'il est, ses réserves d'or aient considérablement diminué¹, son Empire n'en demeure pas moins le plus gros producteur du monde, puisqu'il extrait plus de la moitié de la production totale de ce métal.

Production d'or fin 1941 des Nations Unies.

Tableau statistique établi d'après les données de l'almanach Whitaker de 1943.

Pays	1.000 onces	% de la production totale
Canada	5.300	
Australie	2.240	
Rhodésie du Sud	850	
Côte d'Or	886	
	<u>9.256</u>	23 %
Union de l'Afrique du Sud	<u>14.000</u>	<u>34 1/2 %</u> *
Principaux prod. de l'Empire britannique	23.256	57 1/2 %
Etats-Unis d'Amérique	5.950	15 % *
URSS	<u>4.400</u>	<u>10 1/2 %</u>
Principaux pays prod. des Nations Unies	<u>33.606</u>	<u>83 %</u>
Production totale	40.560	100 %
* Production de l'Union de l'Afrique du Sud et des Etats-Unis d'Amérique :	19.950	49 1/2 %

¹ Cf. tableau p. 44.

Notons, enfin, qu'à eux seuls l'Union de l'Afrique du Sud et les Etats-Unis en produisent presque la moitié et encore que la production des Nations Unies et alliées s'élève à plus du 83 % de celle du monde entier. Dès lors, il est aisé de comprendre l'importance que présente le métal jaune pour des plans monétaires qui ont vu le jour au sein des Nations Unies.

Section II. Le rôle de l'or dans les plans.

En raison de la situation paradoxale et de la fonction artificielle de l'or, l'homme d'état ou le législateur ont peine à résoudre l'alternative de savoir s'il convient de reléguer l'or à la place de métal pur et simple, ou s'il est préférable de lui conserver sa fonction monétaire et fiduciaire. La première solution conduit à l'inconnu, à moins qu'elle ne s'inspire du troc tant décrié par les adeptes des plans monétaires qui font l'objet de cette étude. La seconde solution condamne à accepter un avenir avec les vicissitudes par lesquelles a passé l'économie d'entre les deux guerres. Les plans anglo-saxons tentent de trouver une solution moyenne en ce qui concerne le rôle que l'or serait appelé à jouer.

An cours de l'exposé sur le Plan Keynes qu'il fit devant la Chambre des Communes en date du 12 mai 1943, Sir Kingsley Wood jeta un coup d'œil sur le problème. Il expliqua que ce serait agir imprudemment que de tenter de séparer de l'or l'unité comptable du commerce international, mais que, par contre, il ne faudrait pas non plus que le commerce international de chaque pays dépendît uniquement des stocks d'or qu'ils possèdent et qu'ils sont en mesure d'utiliser pour le règlement final des soldes internationaux. Selon le

Chancelier de l'Echiquier, il ne faudrait pas davantage que l'expansion du commerce mondial fût conditionnée par celle de la production de l'or qui ne concorde pas toujours avec les besoins du commerce¹.

Au cours de son exposé, Sir Kingsley Wood eut l'occasion d'exprimer sa satisfaction quant au rôle qu'aurait l'or dans le plan en question. C'est ainsi qu'il constata que chaque Etat membre étant en droit d'obtenir un crédit en Bancor contre paiement d'or², les pays producteurs de ce métal, aussi bien que ceux qui en ont en réserve, seraient assurés de ce fait d'un débouché constant pour leur or. Il en conclut que l'application du Plan Keynes n'affecterait pas la situation des producteurs et détenteurs d'or, mais qu'au contraire celle-ci serait améliorée parce que ces derniers auraient un débouché sûr pour tout le métal dont ils désireraient disposer, débouché qu'ils n'auraient pas en l'absence de l'Union de Clearing³.

Les opinions émises au sujet du Plan Keynes, lors du débat du 12 mai à la Chambre des Communes, n'ont pas toutes été aussi favorables que celles de Sir Kingsley Wood, représentant du Gouvernement. Ainsi, M. Pethick-Lawrence y formula quelques critiques à l'égard des plans britanniques et américains. Si nous nous bornons à ne relever que l'intervention de ce dernier, c'est que la plupart des autres orateurs n'ont fait que professer leurs doutes ou leur foi envers l'avenir de l'or, sans motiver leur attitude. Selon M. Pethick-Lawrence, le plan américain serait trop rigide et se

¹Parliamentary Debates, House of Commons, Official report, vol. 389, N° 64, col. 654.

²Cf. Plan Keynes, § 6 (10).

³Parliamentary Debates, House of Commons, Official report, vol. 389, N° 64, col. 655; cf. Plan Keynes § 27.

rapprocherait trop de l'étalon-or que la Grande-Bretagne dut abandonner en 1931, bientôt suivie par les États-Unis. L'orateur espère qu'un enseignement sera tiré de ces expériences. Concernant le plan britannique, il était d'avis que ce dernier allait plus loin que le plan américain dans la restauration de l'or, mais admettait qu'il offrait par contre deux garanties, à savoir premièrement que l'équivalent en or du bancor peut être sujet à des modifications¹, secondement qu'il tend à favoriser l'expansion du commerce international².

Il est aisé de comprendre que les adversaires de l'étalon-or voient avec satisfaction la possibilité de modifier la valeur de l'or par rapport au bancor, car ainsi il y aurait moyen de contrôler la production de ce métal. Selon ces derniers, le monde devrait faire un meilleur usage de sa capacité productrice qu'en consacrant annuellement un milliard et demi de dollars à la production laborieuse d'un gage monétaire. Les pays producteurs d'or devraient diriger leur économie vers d'autres horizons que ceux des champs aurifères. La proposition de Lord Keynes, dont parle M. Pethick-Lawrence, permettrait de poursuivre une politique du prix de l'or pour contraindre les dits pays à une évolution progressive de leur économie dans le sens désiré. Cette proposition n'offre cependant qu'une garantie très relative aux adeptes de la réduction de la production de l'or.

¹ Cf. Plan Keynes, § 4 et 31. — Relevons à ce sujet que dans une revision du Plan White, postérieure au débat qui nous occupe ici, il a été prévu une disposition permettant sous certaines conditions la modification du rapport or-units.

² Parliamentary Debates, House of Commons, Official report, vol. 389, No 64, col. 666.

En effet, il y a lieu de douter qu'une fois le rapport fixé entre le Bancor et l'or et, l'Union de Clearing ayant commencé ses acquisitions de ce métal, cette dernière en réduise le prix. Cette opération ferait ressortir un déficit dans les comptes de l'Union, ce qui aurait des conséquences fâcheuses en raison du caractère fiduciaire du Bancor. En fait, le Plan Keynes garantit à l'or une position aussi sûre que celle qu'il aurait dans le Plan White qui fixe un rapport quasi immuable entre l'or et l'Unitas.

A cela s'ajoutent les effets qui, en certaines circonstances, pourraient découler du chap. IV, § 3 du plan américain. La disposition en question prévoit que les dépôts libellés en Unitas sont remboursables en or ou dans la monnaie de l'un des pays membres, au cours fixé par le Fonds, ainsi que l'obligation pour celui-ci d'avoir ses dépôts en Unitas couverts à raison de cent pour cent. Aucune couverture en devises n'est par contre requise et d'autre part le Fonds est autorisé à limiter l'octroi de devises en cas de pénurie de ces dernières. Cela revient à dire qu'il pourrait arriver que les pays détenteurs d'or ne puissent obtenir du Fonds les devises dont ils auraient besoin, que tout au plus ils auraient la possibilité de réclamer la restitution de leur or. Dès lors, ce métal n'a aucune valeur d'échange car il ne sert à rien aux pays qui l'extraient ou qui en ont en réserve, de le convertir en Unitas pour qu'à leur tour ces Unitas ne puissent être échangés que contre de l'or. Autant alors l'entasser chez soi sans lui faire faire un stage auprès du Fonds de stabilisation.

De ce qui précède, il est difficile de prévoir quel aurait pu être l'avenir de l'or sous l'empire de l'un ou l'autre des deux plans. Nous savons en effet que l'Union de Clearing a la possibilité d'agir sur le mar-

ché de l'or en fixant le prix de ce dernier. Nous savons aussi, s'agissant du Plan White, l'incidence que pourrait avoir sur l'or la demande et la rareté conjuguées des devises. L'avenir de l'or dépendra donc bien plus des décisions que prendrait l'Union de Clearing ou de la façon dont serait menée la gestion du Fonds de stabilisation que des plans eux-mêmes.

CHAPITRE IV

COURS ET CONTROLE DES CHANGES

Parmi les tâches que s'assigne le plan américain, nous citerons la lutte contre la désintégration des changes, premier des objets mentionnés dans le plan¹. Nous signalerons aussi la diminution du contrôle des changes².

A l'effet de stabiliser le cours des changes, le plan prévoit que l'organisme aura le pouvoir de fixer la parité à laquelle il changera la monnaie d'un Etat membre contre celle d'un autre Etat ou contre de l'or. Il précise que le Fonds devra s'inspirer du principe de la stabilité des changes lorsqu'il fixera de telles parités ; toute modification de ces dernières ne pourra être prise en considération que si elle est essentielle au rétablissement de l'équilibre de la balance des paiements des pays en cause et ne sera autorisée qu'avec l'assentiment des quatre cinquièmes des votes des membres³. Considérant la politique à suivre par les Etats membres, le plan prévoit que ces derniers devront maintenir par des mesures appropriées les cours des changes fixés par le Fonds. Ceux-ci ne pourront pas être modifiés sans le

¹ Plan White, chap. I, 1.

² Op. cit., chap. I, 5.

³ Op. cit., chap. III, 2 et chap. IV, 2.

consentement du Fonds et seulement dans la mesure et dans le sens approuvés par ce dernier. Le cours des changes pourra cependant se mouvoir dans des limites déterminées, fixées par le Fonds¹.

De son côté, le plan britannique propose de prévenir une action unilatérale et la compétition dans la dépréciation des changes². Il ne va pas aussi loin que le plan américain qui semble vouloir une stabilisation à tout prix. Il se borne à désirer éviter la compétition dans la dépréciation des changes et prévoit à cet effet la mesure et les circonstances dans lesquelles une telle dépréciation pourrait s'effectuer. Il ne fait pas un obstacle de principe à la dévaluation. Les dispositions du plan relatives à une dévaluation éventuelle stipulent que lorsqu'un pays membre a dans les livres de l'Union de Clearing, pendant au moins deux ans, un solde débiteur moyen excédant un quart de sa quote-part, il sera en droit de réduire jusqu'à concurrence de cinq pour cent la valeur de sa monnaie estimée en Bancors, sans que le consentement du Conseil de Direction soit nécessaire. Le pays procédant à cette dévaluation n'a cependant pas la faculté de renouveler cette opération sans que le dit Conseil soit convaincu de l'opportunité de cette dernière³. Inversément, si le solde actif moyen d'un pays membre devait dépasser pendant plus d'un an la moitié de sa quote-part, ce pays devra discuter avec le Conseil de Direction des mesures propres au rétablissement de l'équilibre de sa balance des paiements, tout en conservant le droit de prendre la décision finale. Entre autres mesures, le plan suggère la revalorisation de la monnaie⁴.

¹ Op. cit., chap. IV, 1.

² Plan Keynes, § 1 (b).

³ Op. cit., § 6, 8 (a).

⁴ Op. cit., § 6, 9 (b).

Il a été établi plus haut que selon le plan américain les Etats membres devront maintenir par des mesures appropriées le cours des changes fixé par le Fonds de stabilisation. D'autre part, ce plan est destiné entre autres à réduire l'usage du contrôle des changes, des accords multilatéraux, des monnaies multiples et des changes discriminatoires¹. Par contre, il ne fait pas mention des tarifs douaniers, des contingents d'importations et d'exportations et des primes à l'importation et à l'exportation dont l'usage irait certainement à l'encontre des buts poursuivis par le plan. En quoi les « mesures appropriées » proposées devraient-elles consister lorsqu'un pays a sa balance des paiements déficitaire ? Pour maintenir une balance des paiements stable, ce dernier n'aurait guère que le choix entre la cession d'or ou de devises et s'il n'en possède pas suffisamment, une politique déflationniste.

Lord Keynes admet aussi la nécessité d'une balance des paiements stable et équilibrée, mais il aborde le problème par l'autre côté. C'est par un ajustement du cours des changes qu'il entend le résoudre. Il ne proclame pas à priori la nécessité de la stabilité du cours des changes ainsi que le fait le plan américain. L'attitude adoptée dans le plan britannique est due au caractère expansionniste de ce dernier, provenant d'une part de la situation actuelle de la Grande-Bretagne, d'autre part de ce que l'auteur du plan cherche un moyen de garantir un emploi total de la main-d'œuvre.

Les variations dans le cours des changes prévues par le Plan Keynes pourraient cependant, dans certaines circonstances, aller à l'encontre du but poursuivi. Si le Conseil de Direction autorisait de trop fréquentes modifications, celles-ci pourraient créer un malaise

¹ Plan White, chap. I, 6 et chap. VI, 2 et 4.

parmi les exportateurs et les importateurs, les créanciers et les débiteurs, qui ne seraient plus à même de déterminer de façon certaine le montant de leurs créances et dettes évaluées dans la monnaie de leur pays. D'autre part, à quoi servirait une dévaluation si le déficit de la balance des paiements ne provient pas des prix trop hauts des marchandises offertes sur le marché international, mais simplement d'une demande restreinte de ces marchandises ? Le seul résultat certain serait pour le pays procédant à une telle manipulation une hausse du coût de la vie proportionnelle à la mesure dans laquelle l'approvisionnement du dit pays dépend de l'étranger.

S'agissant du contrôle des changes, le plan britannique contient quelques contradictions. Selon ce dernier, les opérations de change devraient d'une part pouvoir s'effectuer aussi librement que pendant les meilleurs jours de l'étalon or¹, et d'autre part, aucun pays ne devrait permettre l'évasion de capitaux ou consentir à recevoir des capitaux fugitifs. A cet effet, bien que le plan reconnaisse le contrôle des changes comme n'étant pas indispensable au bon fonctionnement de l'Union de Clearing, il préconise cependant l'adoption de cette mesure². Celle-ci devrait essentiellement servir à diriger le mouvement des capitaux pour qu'ils ne puissent pas compromettre l'équilibre financier international. Le plan fait en effet une discrimination entre les placements à court terme de caractère spéculatif ou qui sont effectués avec des capitaux fugitifs, et les prêts à long terme, susceptibles de contribuer à maintenir l'équilibre voulu des balances des paiements et à développer les ressources mondiales³.

¹ Plan Keynes, § 20.

² Op. cit., § 32/33 ; la même contradiction ressort aussi du chapitre VI, 2 du Plan White.

³ Plan Keynes, § 35/36.

Si le Plan Keynes propose la liberté des changes tout en reconnaissant la nécessité du contrôle de ces derniers, le Plan White n'est guère plus logique que son confrère britannique, car lui aussi envisage l'abandon du contrôle des changes.

On sait qu'aux termes du plan américain, les Etats membres seraient en droit d'acquérir des devises étrangères contre leurs propres devises, par l'intermédiaire du Fonds de Stabilisation. Cette acquisition de devises est cependant sujette à des restrictions. Ainsi, ce ne serait qu'en des circonstances exceptionnelles et avec l'approbation des quatre cinquièmes des votes que le Fonds pourrait vendre des devises à un pays membre pour faciliter un transfert de capital, ou pour le remboursement ou l'ajustement de dettes¹. Cette discrimination entre les transferts de capitaux et les autres paiements, qui comme nous venons de le voir existe aussi dans le plan britannique, implique l'institution du contrôle des changes. Tout le monde sait que la distinction entre un transfert de capital et un transfert pour éteindre une dette commerciale est difficile à établir. Inversément, il est aussi difficile de déterminer si une marchandise sortant d'un pays sert à payer les importations de celui-ci ou, au contraire, si cette exportation revêt en fait le caractère d'un placement à l'étranger. Un contrat de vente prévoyant le règlement à échéance est lui aussi dans une certaine mesure une exportation de capital, ou plus exactement un prêt à court terme. Une telle opération implique nécessairement un contrôle des changes rigoureux avec tout l'appareil administratif qu'il comporte, ainsi qu'une censure, l'octroi de permis d'exportation et d'importation,

¹ Plan White, chap. III, 5.

la production de certificats d'origine, etc., toutes choses qui doivent garantir une étanchéité parfaite des frontières et permettre aux fonctionnaires compétents de se prononcer sur la nature réelle de l'opération.

Il appert de ce qui précède que, dans leurs dispositions relatives au contrôle des changes, aussi bien le Plan Keynes que le Plan White s'engagent dans un cercle vicieux ; en ce qui concerne le cours des changes il semble que l'idée première du plan américain serait de subordonner l'économie interne des pays à des parités monétaires fixes, tandis que le plan britannique, moins absolu, ne voit pas d'objections à ce que le cours des changes dépende dans une certaine mesure de la balance des paiements. Notons enfin que, bien qu'en certaines circonstances le plan britannique préconise l'abandon du contrôle des changes, il sera moins hostile au maintien de ce dernier que ne le sera le plan américain, cela parce qu'il fait largement appel à une politique conjoncturelle.

CHAPITRE V

DE LA REPRESENTATION

Le Plan Keynes proclame la nécessité d'un institut central de caractère purement technique et non politique, destiné à aider et soutenir les autres institutions internationales intéressées à la réglementation de la vie économique mondiale¹; d'autre part, dans la préface, après avoir énoncé les principes qui ont inspiré son élaboration, il précise qu'il devra y avoir le moins d'ingérence possible dans la politique nationale interne de chaque pays et qu'il ne faudra pas se départir du terrain international. Le plan ajoute que, s'agissant de la politique interne, le conseil directeur de l'Institution qu'il propose devra se borner à faire des recommandations². Il est encore dit dans la préface que l'Institution doit être authentiquement internationale sans qu'il y ait puissance prépondérante de veto et sans qu'un pays ou groupe de pays puisse être l'objet d'une contrainte, et enfin que les droits et les privilèges des plus petits pays doivent être sauvegardés³.

¹ Plan Keynes, § 1 (f).

² Op. cit. préface, § 4 (1).

³ Op. cit. préface, § 4 (3).

Le Plan Keynes semblerait donc bien poursuivre le but d'établir une institution internationale fondée sur l'équité et d'éviter qu'un ou plusieurs pays membres n'accumulent des pouvoirs tels qu'ils pourraient tirer de l'Union de Clearing des avantages au détriment des membres plus faibles.

La responsabilité des membres dans l'administration de l'Union devrait être proportionnelle aux *quotes-parts*, elles-mêmes basées sur les importations et les exportations d'avant-guerre de chaque pays membre. Les « quotas » que nous avons traduit par « quotes-parts » servent à déterminer l'importance des responsabilités de chacun des pays membres dans la gestion de l'Union, les droits de ces derniers à bénéficier des facilités de crédit prévues par celle-ci¹. Nous reproduisons ici un tableau établi par M. Schumacher, qui donne une idée de ce que seraient les quotes-parts afférentes aux principaux pays² :

PAYS	Quotes-parts (75 % du total moyen des exportations additionnées aux importations de marchandises)	% du total mondial
Argentine	752	3,6
Belgique	1.166	5,5
France	1.831	8,6
Allemagne	3.129	14,8
Italie	808	3,8
Japon	1.258	5,9
Pays-Bas	991	4,7
Royaume Uni	4.975	23,5
Etats-Unis	4.040	19,1
URSS	411	1,9
Total mondial	21.172	100.—

¹ Op. cit. 7, § 6 (5).

² The New Currency Plans, p. 10 du Supplément N° 5, Bulletin vol. 5. Institute of Statistics, Oxford : New Plans for International Trade, Basil Blackwell, Oxford.

De l'importance des quotes-parts devrait dépendre la composition du Conseil de Direction. C'est ainsi que les membres de ce Conseil, dont le nombre prévu pourrait varier entre 12 et 15, se recruteraient en partie à raison d'un par pays ayant les plus fortes quotes-parts et en partie parmi ceux ayant de plus petites quotes-parts. Dans ce dernier cas, les membres représenteraient au sein du Conseil un groupement politique ou géographique de pays. Chaque membre du Conseil détiendrait un nombre de votes proportionnel aux quotes-parts du ou des pays qu'il représenterait. Les pays qui ne seraient pas représentés au sein du Conseil de Direction auraient un délégué permanent auprès de l'Union de Clearing. Celui-ci maintiendrait la liaison avec l'autorité exécutive de cette dernière. Ces délégués seraient en droit d'être présents aux réunions du Conseil de Direction et de participer aux délibérations, lorsque des affaires concernant leur pays seraient à l'ordre du jour¹.

Le plan ne précise pas quelle serait la nature du mandat conféré aux membres du Conseil de Direction par les membres qui n'y seraient pas représentés. Ce mandat est-il impératif ou discrétionnaire? Les pays intéressés ont-ils la latitude de fixer eux-mêmes ce point? Il y a lieu, en effet, de se demander si un délégué pourrait composer ses pouvoirs et de la sorte voter dans un sens avec une partie des voix qu'il détiendrait, et en sens opposé avec l'autre partie des voix, ou si au contraire la chose ne lui serait pas possible, les pays qu'il représenterait étant censés avoir une volonté eommune. Dans l'un comme dans l'autre cas, on a peine à trouver une parfaite équité bien que le plan prétende s'inspirer de cette dernière. D'autre part, il est difficile de s'imaginer un

¹ Plan Keynes, § 6 (12).

membre du Conseil de Direction se faisant simultanément l'avocat de deux thèses opposées, à moins que le rôle de ce dernier se borne à celui d'une machine à voter; d'autre part, le membre du Conseil représentant un groupe de pays aurait à sa disposition une puissance de vote bien supérieure à celle que son pays détient de plein droit. De toute façon, il y a bien des risques que certains pays devraient abandonner une partie de leur souveraineté, dans une proportion plus forte que d'autres.

Sir Lambert Ward se demandait le 12 mai devant la Chambre des Communes, sans cependant se référer plus particulièrement à la question de la répartition des votes, si des pays neutres tels que la Suisse ou la République Argentine auraient quelque raison de consentir à un abandon de leur liberté d'action et de se rallier à l'Union de Clearing; il craignait que, par la suite, ces pays ne constituent un lieu de refuge pour les capitaux¹.

Ainsi qu'on a eu l'occasion de le constater dans le chapitre précédent, la mise en application du Plan Keynes, aussi bien que celle du Plan White, consacrerait inévitablement la pratique du contrôle des changes que ces mêmes plans désirent voir disparaître. Il est dès lors certain que les pays connaissant encore la liberté des changes, ne faisant donc pas partie de l'Union de Clearing, constitueraient un centre d'attraction pour les capitaux étrangers et un élément d'instabilité et de menace pour les organisations prévues par les plans.

Si, comme le craint Sir Lambert, le seul fait de devoir abandonner une partie de sa liberté d'action devait déterminer un pays à ne pas entrer dans une organisation monétaire internationale, ce pays évitera à plus

¹ Parliamentary Debates, House of Commons, Official report, N° 64, vol. 389, col. 677.

forte raison d'y entrer, s'il est persuadé d'avance qu'il n'aura aucune chance d'y faire valoir son opinion et qu'il devra se soumettre aux décisions prises par d'autres membres de l'organisation, plus favorisés que lui.

Les visées du plan britannique sont difficiles à entrevoir, lorsque celui-ci fixe les dispositions relatives à la représentation au sein de l'Union de Clearing. Lord Keynes voulait-il peut-être favoriser la création de groupes de pays ? Il est en effet question dans ce plan d'une certaine coopération entre pays ayant des liens politiques ou géographiques, tels que le bloc sterling ou l'ancienne Union monétaire latine, ou encore entre ceux qui forment l'Amérique du Nord et ceux qui forment l'Amérique du Sud, sans oublier la coopération au sein de groupes dont il était à l'époque abondamment question, par exemple ceux qui comprendraient la Pologne et la Tchécoslovaquie ou certains Etats balkaniques¹. La représentation au sein du Conseil de Direction, telle que prévue dans le plan, donnerait lieu à des contacts entre les pays des différents groupes, ou pourrait les imposer. Ces contacts favoriseraient peut-être les bonnes relations entre ces Etats, à moins qu'ils n'attisent les oppositions existantes. L'opportunité de favoriser la création de groupements politiques sort du cadre d'un plan monétaire. C'est la raison pour laquelle, peut-être, le plan n'énonce pas clairement les buts qu'il poursuit lorsqu'il fixe le mode de répartition des sièges du Conseil de Direction.

Le débat à la Chambre des Communes du 12 mai ne donne non plus aucune indication quant aux visées du plan. Sir Kingsley Wood qualifiait la question de secondaire et expliquait qu'un tel plan ne pourra fonction-

¹ Plan Keynes, § 23.

ner de façon satisfaisante si la première préoccupation est de soupeser l'importance des oppositions¹. Il est curieux que le Chancelier de l'Echiquier ait attaché si peu d'importance à cette question de laquelle dépendait en fin de compte l'adhésion des membres.

Il faut reconnaître cependant que le plan prévoit une assemblée annuelle à laquelle chaque Etat membre serait convoqué par le Conseil de Direction, et à l'occasion de laquelle il pourrait faire des propositions. Après cinq ans d'expérience, ce Conseil pourrait revoir les principes et les règles générales de l'Union de Clearing². Le plan ne donne pas davantage de précisions quant aux compétences de cette assemblée. Serait-ce cette assemblée qui devrait élire les membres du Conseil de Direction? Le plan dit seulement que ce Conseil sera élu par le Gouvernement des différents pays membres³. On ne peut donc pas préciser si le Conseil aurait été subordonné à l'Assemblée. On serait même tenté de croire que cette Assemblée convoquée par le Conseil aurait eu pour principale fonction de donner décharge à ce dernier de sa gestion, et qu'à part cela, sa fonction aurait été plus consultative que législative. De la sorte, malgré l'existence de cette Assemblée, le rôle des pays qui n'auraient pas été représentés au sein du Conseil risquerait d'être des plus passifs.

Les dispositions du Plan White concernant les organes directeurs du Fonds de stabilisation⁴ sont plus précises que celles du Plan Keynes relatives à ceux de l'Union de Clearing. Cela provient du fait que le plan

¹ Parliamentary Debates, House of Commons, Official report, vol. 389, N° 64, col. 648.

² Plan Keynes, § 6 (18).

³ Op. cit. § 6, chif. 12.

⁴ Plan White, chap. V.

américain a été conçu de telle sorte que le public ait sous les yeux un projet complet revêtant la forme d'un texte définitif et non pas celle d'un plaidoyer comme c'est le cas pour le plan britannique.

L'autorité supérieure est composée d'un Conseil de Directeurs chargé de l'administration du Fonds. Chaque gouvernement nomme un directeur et un substitut, rééligibles l'un et l'autre. L'attribution des votes est proportionnelle aux quotes-parts, chaque pays ayant droit à une voix par 100.000 Unitas de leur quote-part, qui équivalent à un million de dollars, plus 100 voix. Aucun pays ne peut cependant avoir un nombre de voix supérieur au quart de l'ensemble des voix¹. Sauf stipulation contraire, les décisions seront prises à la majorité².

¹ Le plan White révisé prévoit que ce nombre de voix ne pourra pas dépasser le cinquième.

² Plan White, chap. V, 1. — Les stipulations contraires où une majorité des quatre cinquièmes est requise concernent entre autres :

La modification de la quote-part d'un des Etats membres (chap. II, 6) ;

La vente de devises étrangères par le Fonds pour faciliter un transfert de capital, ou pour le remboursement ou pour l'ajustement de dettes extérieures (chap. III, 5) ;

La détention par le Fonds, pendant une durée supérieure à soixante jours à partir de la date d'acquisition, de devises de pays non membres (chap. III, 10) ;

L'emprunt par le Fonds de devises d'un pays membre (chap. III, 11) ;

Le placement des avoirs du Fonds en devises d'un pays déterminé, en fonds d'Etat et en effets de commerce de ce même pays (chap. III, 13) ;

Le prêt à un pays membre par le Fonds de devises de ce pays, pour la durée d'une année au plus et jusqu'à concurrence du 75 % des devises de ce pays déteues par le Fonds (chap. III, 14) ;

Le prélèvement sur les pays membres d'une part des dépenses encourues par le Fonds, si celles-ci ne sont pas couvertes par les gains du Fonds (chap. III, 15).

Le Conseil des Directeurs se réunit une fois par an et tiendra en outre une assemblée chaque fois qu'il sera désirable de le faire. A la requête de pays membres représentant ensemble plus du quart des votes, le président du Conseil doit convoquer ce dernier pour débattre les questions soulevées¹.

En ce qui concerne les quotes-parts qui servent de base à l'établissement du nombre de votes afférant à chaque pays, le plan n'indique pas comment elles se répartissent. Il est seulement dit qu'elles seront fixées selon une formule agréée qui tiendra compte de l'or et des devises détenus par les pays intéressés, ainsi que de l'amplitude des fluctuations de la balance des paiements et du revenu national de ces mêmes pays². Le plan ne précise pas la mesure dans laquelle il serait tenu compte de ces différents facteurs. Pour cette raison, il est difficile de se faire une idée de ce qu'aurait été le nombre de votes que tel ou tel autre pays aurait eu à sa disposition. On peut seulement présumer que les Etats-Unis avec leur énorme réserve d'or auraient eu facilement le quart ou le cinquième des votes à leur disposition, fraction qui ne pouvait respectivement être dépassée par le plan original et par le plan révisé. La seule donnée concrète que nous fournit le plan américain est la totalité des quotes-parts qui devaient s'élever à cinq milliards de dollars³, montant ultérieurement porté à huit milliards, la somme primitive ayant été jugée trop modeste pour permettre au Fonds de déployer son activité sans risque d'être gêné par des moyens trop restreints.

Le Conseil des Directeurs aurait à choisir un Directeur administratif qui, d'office, aurait fait partie du

¹ Op. cit. chap. V, 7.

² Op. cit. chap. II, 2.

³ Op. cit. chap. II, 2.

Conseil, ainsi qu'un ou plusieurs assistants. Le Directeur nommerait le personnel du Fonds en se conformant aux règles établies par le Conseil des Directeurs¹.

Ce dernier désignerait au moins onze de ses membres pour former un Comité exécutif; le Directeur administratif ferait partie d'office de ce Comité, et le Président du Conseil des Directeurs en serait aussi le Président. Le Comité exécutif devrait être toujours disponible au bureau principal du Fonds et exercerait l'autorité que lui conférerait le Conseil². Enfin, le Conseil des Directeurs aurait la faculté de nommer tout comité dont la création s'avèrerait nécessaire pour le bon fonctionnement du Fonds³.

Le Conseil des Directeurs pourrait, s'il réunit une majorité des quatre cinquièmes, déléguer à l'un des fonctionnaires ou à l'un des Comités du Fonds, une partie de ses compétences. Le Conseil pourrait aussi se dessaisir de ses compétences pour une durée n'allant pas au delà de sa prochaine réunion et les bénéficiaires de cette délégation devraient faire usage de leurs compétences dans l'esprit de la politique suivie et de la pratique établie par le Conseil des Directeurs. Ce dernier ne pourrait cependant pas déléguer, si ce n'est au Comité exécutif, sa compétence pour les affaires pour lesquelles une majorité des quatre cinquièmes est prévue dans le plan⁴.

Il serait du pouvoir du Conseil des Directeurs d'établir les règles de procédure qui devraient régir les opérations du Fonds; les fonctionnaires et les comités seraient liés par ces règles⁵.

¹ Op. cit. chap. V, 2.

² Op. cit. chap. V, 3.

³ Op. cit. chap. V, 4.

⁴ Op. cit. chap. V, 5.

⁵ Op. cit. chap. V, 6.

Ainsi, le plan américain prévoit dans le détail le fonctionnement et les compétences des organes directeurs du Fonds, contrairement à ce que fait le plan britannique pour ce qui concerne l'Union de Clearing. Le Plan White fixe clairement la subordination des différents comités au Conseil des Directeurs. Il est clair que chaque membre pourrait exercer au sein de ce dernier une influence proportionnelle au nombre de votes qu'il détient.

L'on sait que, dans de nombreux cas, la majorité requise par le Plan White pour qu'une décision puisse être prise est des quatre cinquièmes. Une telle majorité a provoqué une forte opposition en Grande-Bretagne, où l'on est enclin à croire que les États-Unis entendent pouvoir exercer comme bon leur semble un droit de veto grâce à l'introduction de telles dispositions. Il est à prévoir, en effet, que les États-Unis, avec leurs réserves d'or et leur revenu national considérable, atteindraient facilement le nombre de votes maximum qu'il serait possible de faire valoir au sein du Conseil des Directeurs. M. Pethick-Lawrence le relève en date du 12 mai à la Chambre des Communes et considère de telles dispositions comme n'étant pas démocratiques, d'autant moins qu'en entrant dans une telle organisation, les pays accepteraient un abandon partiel de leur souveraineté¹.

Dans le plan révisé, il a été tenu compte dans une certaine mesure des objections faites, et c'est ainsi que le nombre maximum de votes que peut détenir un seul pays a été abaissé au 20 % du total et qu'une majorité de 75 % au lieu de 80 % peut faire apporter une modification aux cours des changes. Une majorité de 85 %, par

¹ Parliamentary Debates, House of Commons, Official report, N° 64, vol. 389, col. 665.

contre, est prévue pour que la parité entre l'or et l'Unitas puisse être modifiée. De la sorte, un pays détenant plus du 15 % des votes aura la possibilité de faire opposition à une telle modification. Il s'agit ici cependant d'une concession faite par les Américains car, à l'origine, cette parité était intangible, et cette rigidité était incompatible avec la politique expansionniste de la Grande-Bretagne. Il faut aussi voir une concession du même ordre dans la réduction de la majorité nécessaire pour modifier le cours des changes. Le fait que les Américains ont abaissé de 25 % à 20 % le maximum des votes que puisse détenir un membre au sein du Conseil des Directeurs est une concession plus apparente que réelle. En effet, une majorité tant soit peu supérieure au 20 % des votes aurait déjà suffi dans le plan primitif pour permettre à un pays privilégié d'opposer son veto.

En résumé, l'on peut se demander si le système de représentation prévu par l'un comme par l'autre plan ne serait pas un obstacle à la participation des pays d'importance secondaire, à l'organisation internationale préconisée. La seule arme que ces pays auraient à leur disposition serait la menace de démission, laquelle peut se donner moyennant préavis d'une année suivant le plan britannique¹, et de deux ans suivant le plan américain². D'autre part, le seul moyen dont disposerait l'organisation internationale pour convaincre ces pays de se rallier à l'un ou à l'autre des plans serait une politique de concession, créant par là des précédents qui risqueraient, selon les cas, de compromettre les buts poursuivis par ces plans, ou une politique agressive et de boycottage pour exercer une pression sur ces mêmes

¹ Plan Keynes, § 6 (16).

² Plan White, chap. V, 8.

pays. La mise en vigueur des dispositions des plans Keynes et White conçues pour la réglementation de la représentation des pays membres dans une organisation internationale, aurait pour conséquence fatale de créer d'emblée un esprit contraire à la coopération qui est une des conditions du bon fonctionnement d'un organe international.

DEUXIÈME PARTIE.

LES RÉSULTATS

CHAPITRE I

PLANS ET ACCORDS MONÉTAIRES POSTÉRIEURS AUX PLANS KEYNES ET WHITE ET ANTERIEURS A L'ACCORD INTERALLIÉ

Les Plans Keynes et White ont servi de base de discussion lors de la Conférence monétaire et financière qui se tint à Bretton Woods (New Hampshire) entre les 1^{er} et 22 juillet 1944 et qui réunit les représentants de quarante-quatre gouvernements des Nations Unies et Associées.

Le projet d'accord monétaire issu de cette conférence¹ concrétise plusieurs des suggestions que faisaient ces plans. Cependant, avant que n'ait eu lieu la Conférence de Bretton Woods, plusieurs plans monétaires furent mis sur pied par des personnes ou des groupements plus ou moins officiels. Nous les énumérerons pour permettre au lecteur de se faire une idée de la part active qu'ont prise aussi bien les Gouvernements que certaines personnalités dans l'organisation de la politique monétaire internationale de demain.

¹ United Nations Monetary and Financial Conference, Final Act. H. M. 's Stationery Office, August 1944, Cmd. 6546, Annexe A, p. 16, sq. Articles of Agreement of the International Monetary Fund.

Pour commencer, nous citerons le mémorandum intitulé « Suggestions relatives aux relations monétaires internationales », plus communément connu sous le nom de Plan Istel-Alphand, qui émane des milieux de la France libre et a été achevé aux États-Unis peu avant que ne paraissent les Plans Keynes et White. Ce plan, publié dans le « New-York Times » du 9 mai 1943, a été préparé par M. André Istel — ancien conseiller financier près le Gouvernement Reynaud et l'un des négociateurs de l'accord financier franco-britannique de 1939 — en collaboration avec M. Hervé Alphand — ancien attaché financier à Washington, ancien chef des accords commerciaux du Ministère français du commerce et représentant français à la Conférence internationale de Hot Springs — avec le concours d'un haut fonctionnaire de la Trésorerie française. Le plan s'inspire de l'accord franco-britannique précité, destiné à stabiliser les monnaies et à financer le commerce des deux pays pendant la guerre.

Pour suivre l'ordre chronologique de parution des plans, nous citerons, en deuxième lieu, le projet canadien intitulé « Tentative Draft Proposals of Canadian Experts for an International Exchange Union », présenté le 12 juillet 1943 devant la Chambre canadienne des Communes, par le Ministre des finances, l'Hon. J. L. Ilsley. Ce plan n'offre pas grand intérêt de par sa nature, car il se borne à chercher un compromis entre le plan britannique et le plan américain et, ainsi, ne fait preuve d'aucune originalité. Il reprend quasi textuellement les dispositions du Plan White en faisant ici et là quelques concessions, non pas au Plan Keynes, mais à la façon de voir des Britanniques et, de la sorte, adoucit quelques dispositions du plan américain. Relevons que le capital de cinq milliards de dollars proposé dans

la première version du Plan White a été porté à huit milliards par le plan canadien¹, montant qui sera repris pour base de discussion à Bretton Woods. Quant à la parité de la monnaie comptable, dénommée ici Unit² au lieu de Unitas ou Bancor, elle peut être modifiée avec l'assentiment des quatre cinquièmes des votes³ tandis que cette parité était intangible selon le premier plan américain. Enfin, le plan canadien prévoit qu'un pays membre peut dévaluer sa monnaie dans une proportion ne dépassant pas cinq pour cent, pour autant que pendant les douze mois qui précèdent cette dévaluation, le pays en question ait acquis des devises étrangères pour un montant s'élevant à la moitié de sa quote-part auprès du Fonds et pour autant que ce pays ne détienne pas des réserves d'or ou de devises convertibles en or dont le montant atteindrait le cinquante pour cent de sa quote-part; une telle dévaluation ne peut s'effectuer qu'une fois, sans l'approbation de l'Union. Lors de conférences à Washington, qui eurent lieu avant la publication de ce plan, les experts canadiens ont exprimé l'avis qu'il serait opportun de prévoir l'autorisation de plus amples dévaluations, moyennant des garanties quelque peu différentes de celles énoncées plus haut⁴.

En fait, ce n'est guère que sur ce dernier point que le plan canadien fait une concession réelle au Plan Keynes; partout ailleurs, il se borne à adoucir les dispositions prévues dans le Plan White. Le plan canadien rejette ainsi tacitement le principe d'une Union de Clearing telle qu'elle est conçue par le plan britannique

¹ Plan canadien, chap. II, § 1.

² Op. cit., chap. III, § 1.

³ Op. cit., chap. III, § 2.

⁴ Op. cit., chap. IV, § 1 et 2.

et opte pour un fonds de stabilisation analogue à celui dont le plan américain se fait l'apôtre.

A la même époque, l'attention du public était attirée par les modifications que M. White apportait à son plan.

Dans la livraison du 7 août 1943 du Bulletin de l'Institut de statistique d'Oxford, MM. M. Kalecki et E. F. Schumacher proposaient des amendements au Plan Keynes pour que les pays qui en auraient besoin puissent avoir un excédent d'importation pour leur reconstruction et pour leur industrialisation, sans qu'à la longue leur liquidité internationale n'en souffre, et, en même temps, pour permettre à tout pays qui désire avoir un excédent d'exportations d'accumuler des réserves d'or et de bancor sans encourir des pénalités ou des risques excessifs, ou encore sans être en butte à des pressions de toutes sortes¹.

Mentionnons aussi le projet américain de Banque mondiale, patronné par M. Morgenthau, qui, sans être à proprement parler un plan monétaire, n'est pas sans rapport avec l'organisation financière de l'après-guerre. Le rôle de cette banque consisterait surtout à permettre une répartition équitable des matières premières, à financer la reconstruction des Nations Unies et Associées et à développer les ressources de ces dernières. Le capital de cette banque s'élèverait à dix milliards de dollars; celle-ci serait autorisée à émettre des billets jusqu'à concurrence du double de ses avoirs ainsi que des obligations. Enfin, elle pourrait réescompter ses effets auprès de n'importe quel Gouvernement ou Banque centrale. Pour remplir la tâche qui lui serait assignée, cette banque garantirait des prêts, faits avec des capitaux privés aux Gouvernements ou, par leur inter-

¹ Cf. Plan Keynes, § 6, (6) et (9).

médiaire, à des Institutions gouvernementales aussi bien qu'à des entreprises industrielles du pays intéressé. Ce n'est que lorsque l'emprunteur serait dans l'impossibilité d'emprunter des capitaux privés que la banque pourrait disposer de ses fonds pour effectuer un prêt, à des conditions raisonnables. Ce projet a été repris à Bretton Woods, où il a été mis au point — en plus de l'accord monétaire — un deuxième projet intitulé « Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development »¹.

Relevons l'accord belgo-hollandais conclu en octobre 1943, qui a pour principale caractéristique de fixer la parité entre le florin néerlandais et le franc belge, et l'accord franco-britannique signé au début de février qui fixe les conditions d'acquisition de devises par les Offices français. Le premier de ces accords a une portée bien plus symbolique que pratique, car c'est un moyen pour les deux pays de proclamer devant le monde leur volonté de collaboration sur le plan moné-

¹ *Final Act*, p. 46, Annexe B. — Il s'agit en l'occurrence d'une banque avec capital initial de neuf milliards cent millions de dollars qui, par la suite, pourrait être augmenté à dix milliards. Seul un cinquième de ce capital serait libéré au début et permettrait à la Banque d'effectuer des emprunts à long terme pour aider les pays dévastés par la guerre à rétablir leur économie et contribuer ainsi au développement du commerce mondial dans son ensemble. Le capital non libéré servirait à la garantie d'emprunts de même nature et poursuivant les mêmes buts, émis sur le marché public par la Banque elle-même ou des organisations officielles ou privées. Les possibilités de la Banque seraient relativement grandes car la garantie ne s'appliquerait qu'aux intérêts et aux services. De plus, il est à prévoir que ce serait le marché des capitaux américains qui, avant tout autre, serait mis à contribution, ce marché étant actuellement l'un des seuls à disposer de liquidités suffisantes pour souscrire à de tels emprunts. D'autre part, ce seraient les Etats membres de la Banque qui en assumeraient la garantie dans la même proportion que les quotes-parts dévolues à chacun d'eux, quotes-parts qui déterminent aussi leurs contributions initiales au capital libéré de la Banque.

taire. Quant au deuxième de ces accords, bien qu'il soit possible d'y voir un premier pas pour fixer les bases des relations monétaires entre la France et la Grande-Bretagne, il a été provoqué avant tout par la nécessité pour les deux Gouvernements de fixer les conditions dans lesquelles doivent se régler les opérations financières entre les territoires à l'époque sous le contrôle du Comité national français d'Alger et la Grande-Bretagne.

Nous terminerons cette énumération en citant encore le Plan de M. Léon Fraser, président de la First National Bank of New-York, dont il a été maintes fois question depuis le mois de novembre 1943. M. Fraser voit la solution du problème de la stabilité internationale des monnaies dans la conclusion d'un accord entre les États-Unis et la Grande-Bretagne. Il propose que les États-Unis octroient un crédit de cinq milliards de dollars à la Grande-Bretagne, qu'ils annulent le solde de la dette de guerre britannique provenant encore du conflit de 1914-1918 et que ces deux pays s'entendent pour ne pas s'engager dans une course à la dévaluation. Enfin, il désire que des dispositions soient prévues pour qu'un moratoire de cinq ans soit accordé à la Grande-Bretagne pour tout paiement de livraison faite en vertu du contrat de prêt et bail, qui impliquerait un transfert. Un tel accord constituerait les fondements d'un bloc sterling-dollar qui se rattacherait à l'or, le dollar étant lui-même fermement attaché à ce métal, et le rapport livre-dollar étant conventionnellement fixé pour la période de transition qui succèdera à l'armistice et maintenu à l'aide du contrôle des changes et de l'or américain. Il propose aussi que la Banque des règlements internationaux soit réorganisée et que les pays soient invités à adhérer au bloc sterling-dollar.

Considérant la situation de pays créancier qu'ont

les Etats-Unis, il préconise que ceux-ci agissent comme tels en encourageant les importations de marchandises et en exportant des capitaux.

Nous n'avons cité que les principaux plans monétaires qui ont vu le jour pendant l'année qui a suivi la parution des Plans Keynes et White. Il en existe d'autres, mais ces derniers n'ont eu aucun écho dans les sphères compétentes; ils émanent de groupements dont le seul but est de se mettre en vedette ou de défendre des intérêts par trop particuliers. Nous pensons entre autres au plan du «Liberator Council» qui bannit l'or de l'économie sans omettre de donner un nom à la monnaie comptable nécessaire pour le fonctionnement de leur système, appelée «Libra»; nous pensons aussi au plan que M. Norbert Erleigh, président de la «New-Guinea Goldfields», exposait à l'assemblée annuelle de sa société. Comme on le pense, il préconise un système qui se rattacherait le plus étroitement possible à l'or et, selon l'«Economist»¹, il irait jusqu'à prévoir un débouché pour l'or produit par les mines de l'Etat libre d'Orange auxquelles sa société est intéressée. Il a baptisé la monnaie internationale, sur laquelle reposerait son système et à laquelle se rattacheraient toutes les monnaies européennes, «Euricor».

Ce bref aperçu des plans est un reflet de l'activité déployée une année durant en vue de trouver une solution au problème que pose la structure monétaire internationale de l'après-guerre. On peut dire qu'il n'y a pas eu de jour pendant lequel la question n'ait pas été discutée par les experts de l'un ou l'autre des Gouvernements intéressés. Les nombreuses visites du Secrétaire du Trésor américain, M. Morgenthau, du Ministre des

¹ 8 janvier 1944.

financier canadien Ilsley, de Lord Keynes, de M. Harry White, de l'expert britannique Lionel Robbins, soit aux Etats-Unis soit en Angleterre, en sont les témoins. Plus tard, ce seront les représentants de toutes les Nations Unies et d'autres nations qui se réuniront à Bretton Woods pour mettre sur pied un Fonds monétaire international s'inspirant grandement des suggestions de M. White.

Avant d'aborder l'étude de ce nouveau Fonds monétaire, nous allons dire quelques mots de l'Accord inter-allié, accord conclu en avril 1944 et qui fut le prélude à la conférence de Bretton Woods.

CHAPITRE II

L'ACCORD INTERALLIÉ

Section I. Les buts.

Le prologue de la Conférence de Bretton Woods consiste en un « Joint Statement by Experts on the Establishment of an International Monetary Fund of the United and Associated Nations », connu chez nous plus communément sous le nom d'« accord interallié ». Il s'agit d'un document publié le 21 avril 1944 qui est le fruit de nombreux échanges de vue et délibérations ayant eu pour objet la discussion d'un document officieux qui réunissait les points sur lesquels existaient encore des divergences entre les experts des États-Unis et ceux de Grande-Bretagne, aussi bien que les points sur lesquels il avait été possible d'arriver à une entente. Les Plans White et Keynes, ainsi que l'accord interallié que nous allons aborder dans les pages qui suivent, servirent à leur tour de base de discussion lors de la Conférence de Bretton Woods.

Nous savons que, s'agissant des buts poursuivis, les Plans Keynes et White présentent de nombreuses analogies et que les divergences apparaissent surtout à l'étude des moyens permettant d'atteindre ces buts.

Il n'y aura donc pas lieu de s'étonner si l'accord interallié a sous cet aspect nombre de points communs avec ses précurseurs.

Les signataires de l'accord entendent premièrement encourager la coopération dans le domaine monétaire en créant un Institut permanent qui mette à disposition son organisation pour donner des conseils sur les questions monétaires. Nous constatons à ce sujet qu'aussi bien le Plan White que le Plan Keynes sont d'avis qu'un Institut central est nécessaire pour mener à chef les buts qu'ils se proposent et que leurs suggestions reposent sur l'existence d'un tel organisme. Le Plan Istel-Alphand ne prévoit par contre pas nécessairement la création d'un office central. Le plan s'exprime de la manière suivante sur ce point : « Afin d'assurer le fonctionnement régulier du système, il sera nécessaire que les autorités monétaires des pays participants se tiennent constamment en étroit contact, soit au moyen de réunions périodiques, soit grâce à la création d'un Comité permanent. Il serait même sans doute préférable d'établir un bureau Central qui pourrait être appelé : Office de Stabilisation Monétaire. » Plus loin, il précise « que la création d'un Office de Stabilisation Monétaire n'est pas une condition essentielle de la mise en vigueur du système proposé. »

Le Plan Fraser ne fondera pas non plus ses espoirs sur une organisation internationale. Il voit la possibilité de résoudre le problème en débutant par la conclusion d'accords entre un nombre restreint d'Etats, quitte aux autres Etats d'adhérer au groupement ainsi formé. La réorganisation du Bureau des Règlements Internationaux qu'il préconise ne constitue qu'une des suggestions de son plan sans en être le pivot, tandis

que le fonctionnement des institutions prévues dans les deux plans anglo-saxons précédemment cités ne peut se concevoir sans un organisme central.

Il y a tout lieu de croire que les auteurs du plan français et M. Fraser craignent l'effet psychologique que pourrait avoir, sur les signataires éventuels d'un accord, la perspective d'une Organisation Centrale qui leur serait superposée. Peut-être ont-ils aussi des doutes quant aux moyens que cette organisation aurait à sa disposition pour faire respecter ses décisions. Relevons qu'au cours du débat du 12 mai 1943 à la Chambre des Communes, deux membres du Parlement ont tenté en vain de demander à leur Gouvernement des précisions sur les moyens dont disposerait l'Union de Clearing pour obliger les membres à se soumettre aux dispositions prévues par le Plan Keynes. L'un d'eux, M. Austin Hopkins¹, alors que Sir Kingsley Wood exposait que l'Union de Clearing sera dotée de pouvoirs substantiels pour exercer une pression sur les pays dont les crédits contractés envers l'Union augmenteraient au delà des limites raisonnables, interrompit l'orateur pour lui demander si cette pression comprendrait l'usage de forces armées, à quoi il lui fut répondu qu'il n'était pas opportun de discuter cette question au cours du débat, que cette discussion était au surplus inutile car le plan précise déjà la nature des mesures.

Différents moyens sont en effet prévus pour inciter les Gouvernements à maintenir un équilibre convenable de leur balance des paiements. C'est ainsi que le plan prévoit le prélèvement annuel de un pour cent sur le montant du solde débiteur ou créditeur qui

¹ Parliamentary Debates, House of Commons, Official report, N° 64, vol. 389, col. 657.

dépasserait du quart le montant de la quote-part du pays incriminé et un autre un pour cent supplémentaire sur le montant de ce solde qui dépasserait de plus de moitié la quote-part¹. Selon une autre disposition, le Conseil de Direction peut exiger des membres dont le solde débiteur dépasserait de plus de moitié leur quote-part, le dépôt d'un gage en garantie de ce solde débiteur, et ne consentir une augmentation de ce dernier qu'après avoir exigé du pays en cause qu'il prenne des mesures propres à rétablir l'équilibre, par exemple, en procédant à une dévaluation ou en instituant un contrôle du mouvement des capitaux². Le plan s'abstient cependant de suggérer un moyen pour obliger un pays récalcitrant à se conformer aux engagements qu'il prendrait en adhérant à l'Union de Clearing, partant à observer les instructions que lui donnerait cette dernière, si ce n'est la clause d'exclusion de l'Union³. La crainte d'être exclu de l'Union exercera une pression certaine sur les pays possédant un solde créancier ; mais quelle sera la portée de cette menace sur un pays ayant un solde débiteur auprès de l'Union ? Si le pays peut espérer vivre sur un pied autarcique, ou si les pays en dehors de l'Union forment un bloc capable de se suffire à lui-même, la portée d'une telle menace sera bien minime et c'est probablement en regard de cet aspect du problème que M. Hopkins posa sa question au Chancelier de l'Échiquier. Il n'a pas été le seul à relever la chose devant la Chambre des Communes. Son collègue, M. Woodburn, revint à la charge au cours du même débat, mais sans plus de succès. Le suppléant du Président

¹ Plan Keynes, § 6, (7).

² Op. cit. § 6 (8).

³ Op. cit. § 6 (16).

l'enjoignit de laisser de côté la question d'un corps de police international car la discussion de celle-ci enlèverait aux orateurs toute chance de se faire entendre. Le suppléant du Président opposa également une fin de non recevoir à une seconde intervention de M. Hopkins¹ qui demandait de lever la décision qui venait d'être prise parce que, disait-il, un corps de police international est après tout une condition essentielle pour le succès du plan car il n'y a pas d'autre moyen d'obliger les membres récalcitrants à observer les règles établies.

Il est certain que le succès de toute Institution internationale dépend dans une large mesure des possibilités qu'elle a de faire respecter les engagements pris par ses membres et les décisions qu'elle prendrait en vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés. Dans les Organisations prévues par les Plans Keynes et White et dans l'accord Interallié, les moyens de pression et les recommandations et conseils que ces dernières seraient appelées à exercer, à faire ou à donner (on ne saurait qualifier ces mesures de disciplinaires comme le faisait Sir K. Wood en s'adressant à M. Hopkins) ne seraient salutaires que pour autant que les adhérents manifesteront un esprit de coopération et de discipline. Or, l'accord Interallié propose la création d'une telle organisation pour encourager la coopération. Cette attitude nous paraît quelque peu contradictoire puisque, selon toute évidence, l'organisme en question ne saurait accomplir sa tâche sans coopération. Pourquoi encourager une chose en en créant une seconde dont la création implique la présence de la première ?

¹ Parliamentary Debates, House of Commons, Official report, vol. 389, No 64, col. 686.

Si nous nous sommes quelque peu étendus sur l'opportunité de créer une Organisation centrale, c'est que l'accord Interallié associe le but d'encourager la coopération dans le domaine des changes avec la création d'une telle organisation.

Passant au deuxième but que poursuivent les signataires de l'accord, nous constatons qu'ils désirent faciliter le développement et l'épanouissement du commerce international, de façon à contribuer à la réalisation du maintien du haut degré de l'emploi de la main-d'œuvre et du revenu effectif, considérés comme le but supérieur de la politique économique. C'est ce que désire aussi le Plan Keynes qui « tend à la substitution d'une pression expansionniste sur le commerce mondial, contre une pression contractionniste »¹, ainsi que le Plan White qui se propose « de faciliter et d'équilibrer l'accroissement du commerce international »².

Un autre but de l'accord est de renforcer la confiance entre les Etats signataires par la mise à leur disposition d'un fonds monétaire qui leur donnera la possibilité d'équilibrer leur balance des paiements sans qu'ils aient à recourir à des mesures nuisibles à la prospérité tant nationale qu'internationale.

Cette disposition est nettement inspirée du plan britannique qui explique que les facilités offertes par l'Union de Clearing auront une importance particulière dans la période de transition qui suivra la guerre. Beaucoup de pays se trouveront en présence de difficultés pour payer leurs importations et ils auront besoin de temps et de ressources avant que de pou-

¹ Plan Keynes, § 10.

² Plan White, Introduction.

voir procéder à un ajustement de leur balance des paiements. Les efforts que ferait chacun de ces pays débiteurs en forçant ses exportations et en restreignant toutes ses importations qui ne seraient pas strictement nécessaires, aggraveraient le problème pour tous les autres pays. Par contre, continue d'expliquer Lord Keynes, si chacun se sent exempt de toute pression imméritée, le volume des échanges internationaux augmentera et tout le monde trouvera plus facile de rétablir l'équilibre sans porter nulle part atteinte au standard de vie. Les pays créditeurs ne bénéficieront guère moins que les pays débiteurs de l'octroi d'un laps de temps pour ajuster leur économie, pendant lequel ils pourront évoluer à l'allure qui leur convient sans qu'il en résulte une pression déflationniste sur le reste du monde, et par répercussion sur eux-mêmes¹.

L'accord entend aussi encourager la stabilité des changes, maintenir les conventions justifiées relatives aux devises et empêcher que les Etats n'entrent dans la voie de la course à la dévaluation.

Ici encore nous trouvons des similitudes entre les Plans Keynes et White d'une part, et l'accord interallié d'autre part. Le premier de ces plans reconnaît la nécessité de prévenir une action unilatérale ou une compétition dans la dépréciation des monnaies². Le second se propose de stabiliser le cours du change des monnaies des Nations Unies et associées³.

Les signataires de l'accord se proposent de coopérer pour faciliter les paiements multilatéraux afférents aux transactions courantes des pays signataires

¹ Plan Keynes, § 15.

² Op. cit. § 1 b.

³ Plan White, chap. I, 1.

et pour arriver à supprimer le contrôle des changes qui fait obstacle à l'épanouissement du commerce mondial.

L'accord reprend donc ici encore les buts des Plans Keynes et White. Le plan britannique désire en effet rendre inutiles les soldes bloqués ou le règlement bilatéral de ces soldes¹; le plan américain de son côté entend arriver à réduire l'usage du contrôle des changes qui entrave le commerce mondial et le courant international de capital productif².

Enfin, l'accord reprend un des buts du Plan White selon lequel ce dernier désire amoindrir le degré de déséquilibre de la balance des paiements des pays membres et écourter les périodes de ce déséquilibre³. Ce but est aussi énoncé sous une autre forme dans le Plan Keynes qui, lui, proclame la nécessité d'un système doté d'un mécanisme stabilisateur destiné à exercer une pression sur tout pays dont la balance des paiements, considérée dans son rapport avec l'économie mondiale, romprait son équilibre, de façon à prévenir des mouvements qui créent un déséquilibre de même intensité, mais de sens opposé, de la balance des paiements des autres pays⁴.

Section II. La structure de l'accord.

Nous ne reviendrons pas sur l'opportunité de créer une institution centrale, point que nous avons déjà considéré⁵. Nous ne dirons donc que quelques mots de l'Institut dont l'accord prévoit la constitution.

¹ Plan Keynes, § 1 a.

² Plan White, § 1, chif. 5.

³ Op. cit. chap. I, 2.

⁴ Plan Keynes, § 1 d.

⁵ Cf. supra, p. 82 sq.

Selon une déclaration du Secrétaire au Trésor américain, M. Morgenthau, le Fonds dont l'accord envisage la création sera administré par un office au sein duquel chaque pays sera représenté. Selon cette même déclaration, l'accord prévoit la création d'un comité exécutif qui comprendra neuf membres au moins, cinq d'entre eux représentant les pays qui auront les quotes-parts les plus importantes. M. Morgenthau explique en outre que de la sorte les pays tels que les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'U.R.S.S., la France et probablement les Pays-Bas, la Belgique ou la Suisse, gros détenteurs d'or d'avant-guerre, seront représentés au sein du comité en question, et il ajoute que toutes les décisions devront être prises à la majorité, à l'exception de celles relatives à la modification des quotes-parts, qui ne pourra se faire qu'avec l'assentiment des pays intéressés et à une majorité des quatre cinquièmes. Relevons enfin que, selon l'accord, les votes seront, à peu de chose près, répartis proportionnellement à l'importance des quotes-parts des pays membres.

En ce qui concerne la constitution du Fonds, le montant de ce dernier était prévu de huit milliards de dollars au début avec la possibilité d'atteindre un maximum de dix milliards dans l'éventualité où tous les pays qui ne se sont pas encore ralliés à l'accord y adhéreront.

L'accord prévoit que la quote-part des membres sera couverte, soit à raison de 25 pour cent par de l'or, soit à raison du 10 pour cent de l'or et du 10 pour cent des devises qu'ils détiennent, le mode de calcul donnant le plus petit résultat étant pris en considération. Le second mode de contribution est prévu pour alléger les obligations des pays pauvres en or. Ainsi, les réserves de la Suisse atteignant environ 4,75 milliards

de francs, et en admettant qu'elle est un pays gros détenteur d'or, sa quote-part ne dépasserait en aucune manière 1,9 milliard de francs ou environ 442 millions de dollars au cours de 4,30, quote-part qu'il est peu probable de lui voir allouer, en considération par exemple de celle de 450 millions de dollars prévue dans le projet de Bretton Woods pour la France¹, ou de la proportion que représenteraient ces 442 millions par rapport au maximum de 10 milliards que le Fonds atteindrait. Abstraction faite de l'indice que donne ce maximum, il n'est pas possible de dire ce que sera la quote-part de la Suisse ou d'un autre pays déterminé, faute de savoir quels seront les principes qui serviront à établir les quotes-parts². Nous verrons au sujet de la Conférence de Bretton Woods, qu'au cours de cette dernière, il semble que ces quotes-parts aient été fixées après entente mutuelle, sans que les principes admis à l'origine aient été suivis à la lettre.

Relevons enfin qu'en optant pour la constitution d'un Fonds monétaire, les signataires de l'accord se sont ralliés à la proposition du Plan White de créer un Fonds de stabilisation, proposition qui avait été reprise par le plan canadien. Ce dernier prévoyait comme l'accord un Fonds de huit milliards alors que le Plan White le fixait à cinq milliards. L'accord dif-

¹ Le projet de Bretton Woods a repris les propositions de l'accord interallié en ce qu'elles concernent la contribution au fonds des pays membres.

² Le plan Keynes, au contraire, proposait un mode précis pour établir la quote-part de chaque pays, à savoir le 75 % des importations et des exportations atteint pendant les années 1936 à 1938. Si ce plan avait été adopté, la quote-part de la Suisse eût été de 470 millions de dollars et ses ressources liquides (quote-part plus réserves) de 1,174 millions de dollars. On peut juger de l'importance qu'aurait représenté cette quote-part, si on la compare par exemple à celle de 411 millions et aux ressources liquides de 1,250 millions qu'aurait eus l'URSS (cf. tableau p. 60).

fière aussi des projets antérieurs par la façon dont les pays membres seront appelés à contribuer au Fonds. Le tableau ci-dessous mettra en évidence ces différences :

Contribution des Etats membres. — Tableau comparatif.

Colonne 1 : contribution des gros détenteurs d'or.
Colonne 2 : contribution des autres pays.

Nature de la contribution	White		White Canadien révisé		Accord interallié			
	1	2 ¹⁾	1	2 ²⁾	1	2 ³⁾	1	2 ⁴⁾
Or	12,5	7,5/ 5	50	*	15	15	25	10
Devises	12,5	17,5/20	—	*	85	—	—	10
Fonds d'Etat	25	25	—	—	—	—	**	**
Non libérés		50		50		—	**	**
* indéterminé		** non spécifié						

¹ Remarques: Le Plan White prévoit que les pays pauvres en or, si leur couverture représente moins de 300 millions de dollars d'or, peuvent ne verser pour commencer que le 7,5% de leur quote-part en or, et ceux qui possèdent moins de 100 millions, 5% seulement, leur contribution en devises locales étant augmentée en conséquence (chap. II, 3 et 4).

² Le Plan White révisé ne prévoit des allègements que pour les pays qui ne peuvent pas satisfaire aux conditions de la participation financière au Fonds de stabilisation.

³ Les pays ayant moins de 300 millions de dollars peuvent obtenir un délai pour le paiement en devises nationales; en outre, l'Union peut vendre à ces pays de l'or contre des devises pour permettre à ces derniers pays de payer leur contribution (plan canadien, chap. II, § 1 b).

⁴ Les pays pauvres en or paieront leur contribution à raison du 10% de leurs réserves d'or et du 10% de leurs réserves de devises.

A l'examen de ce tableau, on se rend aisément compte que l'accord interallié constitue, quant à la contribution en or des membres, un moyen terme entre le Plan

White primitif et sa version révisée. Cette solution ne surprendra pas ceux qui savent le peu de faveur qu'eut, en Grande-Bretagne, la tentative faite par les Américains de faire contribuer les pays membres par un versement d'or à raison du cinquante pour cent de leur quote-part. En outre, en subordonnant la participation des pays pauvres en or au montant des réserves d'or et de devises que possèdent ces derniers, l'accord offre à cette catégorie de pays la possibilité de s'acquitter sans trop de difficultés de leurs obligations vis-à-vis du Fonds. Par ce procédé, des pays tels que la Grande-Bretagne qui, en considération du volume de leurs échanges sont en droit de s'attendre à une grande quote-part, peuvent en avoir une équitable, qui ne serait pas réduite en raison du peu de liquidités dont ils disposeraient lors de la création du Fonds.

En résumé, l'accord interallié entend créer un Institut permanent au sein duquel les trois grandes puissances alliées se sont réservé une place prépondérante, possédant à elles seules près de la majorité; il prévoit aussi la création d'un Fonds monétaire s'inspirant en cela du Plan White et laissant de côté le Plan Keynes; enfin, il dispose que la répartition des pouvoirs doit être proportionnelle aux quotes-parts des pays membres.

Section III. Le mécanisme de l'accord.

L'accord prévoit que les pays membres pourront recevoir du Fonds des devises étrangères en échange de leurs propres devises. Cet octroi de devises sera cependant sujet à certaines restrictions. D'une part, si le pays acquéreur de devises étrangères possède beaucoup d'or, il sera astreint à payer en or la moitié de ses acquisi-

tions, le solde étant payé en devises nationales; d'autre part, le pays en question ne pourra procéder à ces acquisitions que dans la mesure où le Fonds ne détient pas des devises de ce même pays pour un montant supérieur au double de la quote-part de l'intéressé; encore faudra-t-il que le montant des devises de ce dernier, accumulées auprès du Fonds durant les douze mois qui précèdent la transaction, soit inférieur au quart de la quote-part.

Ces mesures restrictives ont été motivées à n'en pas douter par la modicité de la couverture en or du Fonds et par le danger que représenterait une trop grande rareté des devises des pays à balance des paiements favorable, c'est-à-dire très demandées, et une surabondance de devises des pays à balance déficitaire.

En ce qui concerne le premier de ces deux points, nous avons relevé dans la section précédente¹ qu'on a apparemment tenu compte des vues de la Grande-Bretagne en abaissant la participation en or au Fonds par rapport à celle qui était prévue dans la version révisée du Plan White. Une telle concession n'est toutefois pas sans dangers en raison du risque d'inflation que comporte une couverture en or du vingt-cinq pour cent seulement, le reste du Fonds étant couvert par des valeurs fiduciaires. Il est donc aisé de comprendre que l'accord s'attache à permettre au Fonds d'augmenter sa couverture métallique en exigeant que les pays riches en or acquièrent des devises étrangères contre paiement partiel d'or. C'est probablement pour ces motifs aussi que, selon l'accord, lorsque les réserves d'or des pays gros détenteurs de ce métal augmentent, la moitié de cette augmentation doit être affectée par le pays en question

¹ Cf. supra, p. 89.

au rachat de ses propres devises détenues par le Fonds.

Ces dispositions ne peuvent que recevoir l'approbation des pays pauvres en or car, ayant pour effet d'attirer le métal des gros détenteurs d'or, elles tendent à égaliser la répartition des réserves métalliques parmi les pays membres du Fonds. On peut néanmoins se demander quelle sera la portée effective de ces dispositions et en particulier s'il n'y aura pas, en certains cas, conflit entre le désir du Fonds d'augmenter ses réserves d'or et celui de conserver un équilibre convenable entre les devises en forte demande et celles qui sont peu demandées. C'est ainsi que le fait d'obliger les pays dont la réserve d'or est en augmentation de céder une partie de leur métal au Fonds en échange de leurs propres devises aura pour effet de raréfier ces dernières.

D'autre part, l'accord prévoit que le Fonds pourra acquérir des devises rares contre de l'or. Rien n'exclut donc que le Fonds, après avoir réussi à augmenter sa réserve d'or, ne doive disposer de son métal pour l'acquisition de devises, devenues d'autant plus rares que cette augmentation de couverture aura été faite aux dépens de ces dernières.

Alors même que l'accord n'admet pas de restrictions dans le commerce des devises, il prévoit la suppression temporaire de la liberté de ce dernier envers les pays dont les devises deviendraient rares. Il est évident que cette mesure est indispensable pour permettre au Fonds de conserver une liquidité suffisante. Nous nous trouvons à nouveau en présence de l'incompatibilité qu'il y a, ainsi que nous l'avons signalé à propos du Plan White¹, entre l'abolition du contrôle des changes et le bon fonctionnement d'un Fonds de stabilisation.

¹ Cf. supra, chap. IV, p. 53 sq.

Une autre disposition de l'accord prévoit la possibilité de recourir au Fonds pour des transactions ayant trait à des transferts de capitaux, sans toutefois préciser dans quelle mesure les pays membres pourront user de cette possibilité. Il est seulement dit que ces transactions devront se faire dans les limites appropriées.

En ce qui concerne le rapport des monnaies entre elles, l'accord interallié abandonne l'emploi d'une monnaie de compte, telle le Bancor du Plan Keynes, l'Unitas du Plan White ou l'Unit du plan canadien. L'or seul servira de dénominateur commun sans qu'une monnaie internationale s'interpose entre ce métal et les différentes monnaies nationales. La conception simplificatrice de M. Léon Fraser ou de MM. Istel et Alphand qui, dans leurs plans, faisaient abstraction d'une telle monnaie, a donc prévalu lors des pourparlers desquels est résulté l'accord interallié.

L'accord dispose en outre que le commerce des devises entre les pays membres ne pourra se faire qu'au cours fixé et que les États membres s'engageront à n'acquérir ou à ne vendre de l'or contre des devises que dans les limites permises d'agio et de disagio. Ces dispositions tendent évidemment à stabiliser le cours des changes. L'accord n'est toutefois pas aussi absolu que le Plan White qui, par souci d'établir des parités monétaires quasi immuables, interdisait en fait toute modification de ces dernières¹.

Au contraire, il s'inspire du point de vue britannique, et va même plus loin que le Plan Keynes². Un pays signataire pourrait, en effet, selon cet accord, dévaluer ou revaloriser sa monnaie jusqu'à dix pour cent, en une

¹ Plan White, chap. IV, 2.

² Plan Keynes, § 6 (8).

ou plusieurs fois, en demandant l'avis du Fonds, mais sans qu'en dernier ressort l'assentiment de celui-ci soit nécessaire. Un renouvellement de l'opération, au delà de dix pour cent, est prévu dans l'accord, et il peut aussi se faire jusqu'à concurrence de dix pour cent, cette fois avec l'assentiment du Fonds qui, sur demande, doit donner connaissance de sa décision dans un délai de deux jours. Enfin, l'accord prévoit que l'assentiment de tous les grands Etats membres sera nécessaire pour une opération commune de plusieurs Etats.

Pour terminer, nous relèverons que les Etats membres s'engagent à ne pas conclure d'accords de devises entre eux sans l'assentiment du Fonds et qu'un temps de transition de trois ans depuis la création du Fonds est prévu pour permettre la disparition progressive des restrictions de change.

Les signataires de l'accord désirent donc que les restrictions de change disparaissent de l'économie mondiale. Ils ne semblent pas pour autant prévoir la façon d'y parvenir. Ils proclament que les restrictions du commerce des devises pour le règlement des paiements courants ne seront pas admises; simultanément, ils envisagent la fixité du cours des changes et même en certains cas la suppression de la liberté du commerce des devises envers des pays déterminés. Nous nous trouvons donc ici, toujours, en présence de la même contradiction que nous avons signalée à propos des Plans Keynes et White. Une telle attitude contradictoire, si elle est difficilement compréhensible lorsqu'elle ressort d'un plan issu d'une volonté unique, qui se propose de présenter un système homogène devant jeter des bases de discussion, étonne moins lorsqu'elle se présente dans un accord, à l'élaboration duquel ont participé les représentants d'une multitude d'intérêts souvent divergents.

C'est le Plan White qui marque l'accord de la plus forte empreinte. Néanmoins, la plupart des plans, directement ou indirectement, ont influencé ce dernier. Par la suppression de certaines clauses du Plan White, ou par l'adjonction de clauses supplémentaires, il a été tenu compte de points de vue soutenus dans d'autres plans.

Nous rappelons en particulier l'abandon d'une monnaie internationale, la modification de l'ampleur du montant du Fonds, le mode de participation à la constitution du Fonds, la plus large possibilité qu'auront les Etats membres de modifier le cours de leur monnaie.

L'accord interallié n'a d'ailleurs été que le prélude à la Conférence de Bretton Woods, qui a parachevé une œuvre dont le dit accord constituait les fondements.

CHAPITRE III

BRETTON WOODS

Section I. Généralités.

La Conférence de Bretton Woods a mis au point le texte d'un accord instituant un Fonds monétaire international¹, auquel les participants à la conférence² peuvent souscrire jusqu'au 31 décembre 1945.

Un second accord a été établi à Bretton Woods : celui concernant la « Banque Internationale pour la recons-

¹ United Nations Monetary and Financial Conference, Final Act presented by the Chancellor of the Exchequer to Parliament by Command of His Majesty, August 1944, His Majesty's Stationery Office, Cmd. 6546, p. 16 : Annex A, Articles of Agreement of the International Monetary Fund.

² Australie, Belgique, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Chine, Colombie, Costa-Rica, Cuba, Tchécoslovaquie, Danemark, République dominicaine, Equateur, Egypte, Salvador, Ethiopie, France, Grèce, Guatémala, Haïti, Honduras, Islande, Inde, Iran, Iraq, Liberia, Luxembourg, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Norvège, Panama, Paraguay, Pérou, Philippines, Pologne, Union Sud-Africaine, URSS, Royaume-Uni, Etats-Unis, Uruguay, Venezuela et Yougoslavie. Prirent en outre part à la Conférence des délégués des institutions suivantes : Département économique, financier et de transit de la SDN, Bureau International du Travail, Commission intérimaire des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture, UNRRA.

truction et le développement »¹. Cet accord entend créer un organisme complémentaire du Fonds monétaire international, organisme qui était déjà prévu par MM. Keynes et Morgenthau²; nous nous abstiendrons de l'étudier ici.

Les participants à la Conférence de Bretton Woods s'entendirent au sujet d'une série de recommandations. Ils recommandent que la liquidation de la Banque des Règlements internationaux ait lieu le plus tôt possible³. Ce fut à l'instigation de la Norvège que cette résolution fut prise, bien qu'il semble que la conférence ne voulut pas se prononcer sur le sort qui devait être réservé à cette institution. Sans toutefois s'en faire le défenseur, M. Beyen, délégué des Pays-Bas et ancien président de la Banque, émit des doutes quant à l'opportunité de prendre une telle mesure, non point qu'il ne reconnût le bien-fondé de la motion norvégienne, mais parce qu'il était d'avis qu'il faudrait de toute façon songer un jour à liquider l'Institut bâlois. Cette liquidation s'impose par le fait que les statuts et la structure financière de l'Institut portent trop fortement l'empreinte du passé avec lequel les Nations Unies sont fermement décidées à rompre. Si nous relevons cette décision de la Conférence de Bretton Woods, c'est que nous ne saurions nous désintéresser du sort de cet Institut qu'abrite notre pays⁴.

¹ Final Act, p. 46; Annex B, Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development, cf. p. 77.

² Cf. supra, p. 76; cf. aussi Plan Keynes, §36. Il y est question de la nécessité d'un Institut complémentaire de l'Union de Clearing, dont la tâche est de contrôler les prêts à moyen et long terme.

³ Final Act, Résolutions, Déclarations et Recommandations p. 12.

⁴ Voici les griefs à l'égard de la Banque des Règlements internationaux, tels qu'ils sont présentés dans l'étude « *Bretton Woods Monetary Conference, Plans and Achievements* », dans Foreign Policy

Une autre recommandation faite par la Conférence prévoit que tous les Gouvernements représentés doivent intervenir, d'entente avec les pays en guerre, auprès des pays neutres pour les inviter à prendre des mesures immédiates aux fins de prévenir le transfert ou la possibilité de disposer dans les territoires sous leur juridiction des valeurs suivantes: d'une part, des avoirs appartenant aux Gouvernements, personnes privées ou institutions des Nations Unies dont le pays est occupé par l'ennemi, d'autre part, de l'or emporté, des devises, des objets d'art, des valeurs, d'autres titres de propriété d'entreprises financières et commerciales, et d'autres avoirs saisis par l'ennemi. Les pays neutres doivent également être invités à déceler et saisir de *tels avoirs* et à les tenir à disposition des autorités qui seront en fonction après la libération.

Il est également recommandé de prendre des mesures pour prévenir le dépôt, par voie frauduleuse ou autre, d'avoirs appartenant à un gouvernement qu'on prétend ennemi ou à des personnes privées ou institutions ennemies, ainsi que d'avoirs appartenant ou présumés appar-

Reports, septembre 1st 1944: *It is essential for a correct appraisal of the future, to note some reasons why the Bank effort failed and to underscore the difference in the approach to the problem of international finance which is represented and that envisaged in Bretton Woods plans; 1) The Bank for International Settlements had its origin in the hotly contested problem of reparation; 2) Our (c'est dans une publication des Etats-Unis que nous lisons ces lignes) government was not a participant; 3) The Bank had neither the authority nor the resources to stabilize exchanges; 4) It was the agent of central banks of members, and was not fully supported by their governments; 5) Its funds were limited; 6) It was developed in a decade when economic warfare was rife; and 7) Its leadership was cautious and tentative, rather than bold and determined. It could not take any aggressive steps to counter the sweep of the depreton which overhelmed it before it was fully established.*

tenir à des chefs ennemis, à leurs collaborateurs ou à leurs associés, cela en vue de la remise de ces avoirs aux autorités au pouvoir après l'armistice¹.

La Conférence recommande aussi à ses participants de réduire les obstacles au commerce international et de contribuer à l'établissement de relations commerciales internationales d'où découleraient des avantages réciproques, d'arriver à ce que le marché des matières premières soit sain et que leurs prix soient équitables tant pour le producteur que pour le consommateur, de se préoccuper des problèmes d'intérêt international qui surgiront lors de la cessation de la production de guerre et de faciliter, dans un esprit de coopération, l'effort tendant à harmoniser les politiques nationales des pays membres pour encourager et maintenir à un degré élevé le coefficient de l'emploi de la main-d'œuvre et un standard de vie allant croissant.

La Conférence recommande qu'un accord se fasse dès que possible, sur les points ci-dessus, par les voies et les moyens les plus appropriés, cela en vue de créer dans le domaine des relations économiques internationales les conditions nécessaires pour arriver aux buts que se propose le Fonds².

¹ *Final Act* Résolutions, Déclarations et Recommandations VI, p. 13.

² *Op. cit.* Résolutions, Déclarations et Recommandations VII, p. 14.

Section II. Le projet d'accord de fonds monétaire international.

La caractéristique la plus frappante du projet d'accord du Fonds monétaire international est sa ressemblance avec l'accord interallié. On peut dire que, dans les grandes lignes, le projet ne s'en écarte pas, mais qu'il fixe dans le détail le fonctionnement du Fonds.

Les principaux points débattus lors de la Conférence de Bretton Woods et qui ont été l'objet de controverses, sont ceux relatifs au montant de la contribution en or des pays membres, à la façon de fixer la parité des monnaies, aux conditions dans lesquelles cette parité pourrait être modifiée, à la répartition des quotes-parts et partant à celle des votes, à la mesure dans laquelle seraient autorisées les restrictions apportées au commerce et aux changes, aux moyens à employer pour arriver à l'expansion des échanges multilatéraux, enfin au choix du lieu destiné à abriter l'administration du Fonds d'une part et l'or de ce dernier d'autre part.

Lors de la Conférence, une tendance s'est manifestée parmi les participants de vouloir réduire autant que possible leur contribution au Fonds tout en obtenant la plus grande quote-part possible. Il a été entre autres question de fixer un mode de participation différent pour les pays ayant été dévastés par les hostilités que pour ceux ayant échappé à la destruction.

Nous laisserons pour l'instant de côté la question de la répartition des quotes-parts, quitte à y revenir plus tard¹, après avoir passé en revue les principales caractéristiques du projet.

Si nous reprenons les uns après les autres les points qui furent l'objet de controverses lors de la Conférence

¹ Cf. infra p. 107 sq.

et que nous avons énumérés plus haut, nous constatons que la contribution en or reste la même que selon le plan interallié¹.

En ce qui concerne la parité des changes, elle sera exprimée en or ou en dollars des Etats-Unis, le poids de ce dernier en or et son alliage étant ceux existant au 1^{er} juillet 1944². Cette parité sera fixée sitôt que le Fonds pourra entrer en action. Ses membres en seront informés et devront notifier, dans un délai de trente jours, la parité de leur monnaie telle qu'elle se présentait soixante jours avant l'entrée en vigueur de l'accord. Des dispositions spéciales sont prévues pour le cas des pays qui seraient encore à ce moment le théâtre d'opérations militaires importantes. Il est aussi prévu que les pays membres peuvent, sous certaines conditions, fixer au départ une autre parité que celle que leur monnaie avait soixante jours avant l'entrée en vigueur du Fonds. Toutefois, si une entente entre le Fonds et le pays requérant ne pouvait intervenir, ce dernier serait alors considéré comme démissionnaire³. On peut déjà se rendre compte par là de l'importance que peut avoir une influence déterminante dans les décisions du Fonds, influence qui pourrait être employée à imposer à certains pays un cours des changes qui leur serait défavorable. Cette question des parités étant laissée ouverte, ce qui d'ailleurs était inévitable, on peut facilement s'attendre à ce que le Fonds donne lieu encore à des discussions peu aisées. Il ne faut pas perdre de vue les difficultés inévitables qui surgiront lors de l'ajustement des parités⁴.

¹ Projet monétaire Art. III, sect. 3.

² Op. cit. Art. IV, sect. 1.

³ Op. cit. Art. XX, sect. 4.

⁴ D'après le *Bulletin mensuel de statistique de la Société des Nations*, vol. XXVI, N° 4, avril 1945 :

En ce qui concerne les modifications ultérieures des parités, telles qu'elles auront été fixées lors de l'entrée en fonction du Fonds, elles sont régies par des dispositions semblables à celles qu'on trouvait dans le plan interallié. Ainsi que nous l'avons vu, au fur et à mesure que ces modifications deviennent plus importantes, les recommandations et décisions du Fonds deviennent plus impératives¹. Quant à la portée exacte de ces dispositions, il est difficile de la prévoir, celle-ci dépendant essentiellement du jugement ou de la politique du Fonds dans ce domaine. Relevons à ce sujet que des espoirs contradictoires se font déjà jour. Les Etats-Unis semblent en effet s'attendre à ce que le Fonds n'accorde pas facilement des autorisations de dévaluer, alors qu'au contraire la Grande-Bretagne fonde ses espoirs sur la souplesse des dispositions relatives à la modification des parités monétaires. Le premier pays est enclin à considérer le projet comme une simple application de l'étalon or, tandis que le second y voit un système faisant aban-

Pays	Monnaie	Billets en circulation (en millions) à		Coefficient de l'augmen- tation de la circulation:
		fin 1939:	fin 1944:	
U. S. A.	\$	7.598	25.307	3,33
Royaume-Uni	£	555	1.239	2,23
Japon	Yen	3.818	17.870	4,68
Allemagne	RM	11.798	50.102	4,25
Italie	Lires	24.432	233.000	9,54
Grèce	Drachmes	9.453	250.000.000.000	26.436.052,05
France	Fr.	151.322	572.510	3,78
Argentine	Pesos	1.191	2.354	1,98
Suède	Couronnes	1.422	2.492	1,75
Suisse	Fr.	2.050	3.548	1,73

¹ Projet monétaire. Art. IV, sect. 5.

don du dit étalon. Il s'agira donc de voir quel sera le point de vue qui prévaudra lors des décisions. On se rend compte de l'importance que peut avoir ici aussi une prépondérance dans la gestion de l'institution projetée. Bien que nombre de questions de détail aient été mises au point à Bretton Woods, il n'en reste pas moins qu'on ne connaîtra la portée exacte des décisions prises que le jour où le Fonds entrera en fonction et où les pays membres auront eu l'occasion de dévoiler leur attitude lors des votes et élections.

Citons en outre ici les dispositions prévoyant sous certaines conditions les restrictions aux transferts de capitaux¹ dont il était déjà question dans les plans que nous avons vus précédemment. Ces dispositions, nous avons eu l'occasion de le relever², ne peuvent se concevoir sans un contrôle monétaire général dont l'accord proclame toutefois l'abandon³. En fait, le projet limite fortement la liberté des changes⁴.

Le projet spécifie que le contrôle des changes ne pourra pas être employé dans le but de restreindre les transactions *courantes*⁵. Il affirme que les restrictions des changes empêchent l'épanouissement du commerce mondial; cependant, il l'admet implicitement ou mieux impose ces mesures à ses membres puisqu'il est prévu que ceux-ci doivent exercer un contrôle approprié pour que le Fonds ne soit pas mis à contribution pour des transferts excessifs de capitaux, mais seulement dans la mesure où ses disponibilités le permettent. La délimi-

¹ Projet monétaire, art. VI.

² Cf. *supra*, p. 57 sq.

³ Op. cit. art. I (IV).

⁴ Op. cit. art. VIII, sect. 2 (b) et 3, art. VII, sect. 3 (b), art. XIV, sect. 2.

⁵ Op. cit. art. VI, sect. 3 (b).

tation entre ce qui est excessif et ce qui ne l'est pas est arbitraire; elle dépendra du jugement des organes chargés de la gestion du Fonds qui se prononceront sur l'état des liquidités de ce dernier. Ici, une fois encore, ce sera la majorité des votants qui sera déterminante.

Or, la puissance de vote est définie par les quotes-parts dévolues à chacun des pays membres. De la sorte, il est essentiel de se préoccuper de la façon dont ont été réparties les dites quotes-parts¹, cela d'autant plus que d'elles ne dépend pas seulement l'influence qu'un membre peut avoir dans les décisions à prendre par le Fonds, mais aussi la contribution en or au Fonds et l'ampleur des services qu'on peut requérir de lui.

Si nous considérons l'importance des quotes-parts attribuées aux pays ou groupes de pays par rapport à l'ensemble des votes des membres du Fonds monétaire (99.000 dans l'état actuel de la répartition), nous constatons que les pays anglo-saxons détiennent la majorité avec 52.750 votes. Cette majorité n'est pas loin d'être atteinte par le continent américain qui détient 40.645 votes. Relevons aussi que l'Europe, compte tenu du Royaume-Uni et de l'URSS, arrive à un nombre voisin de la majorité absolue, tandis que sans ces deux pays elle n'arrive qu'à 16.000 votes.

¹ Cf. le tableau ci-après établi sur la base de la schédule A, quotas, du projet monétaire.

*Répartition des quotes-parts, des voix
et des « Executive directors »*

PAYS	Quotes- parts *	Voix ** Di- rectors	PAYS	Quotes- parts *	Voix ** Di- rectors
Bolivie	10		Australie	200	
Brésil	150		Belgique	225	
Canada	300		Tchéco- slovaquie	125	
Chili	50		Egypte	45	
Colombie	50		Ethiopie	6	
Costa-Rica	5		Grèce	40	
Cuba	50		Islande	1	
République dominicaine	5		Inde	400	
Equateur	5		Iran	25	
El Salvador	2,5		Iraq	8	
Guatémala	5		Libéria	0,5	
Haïti	5		Luxembourg	10	
Honduras	2,5		Nouvelle- Zélande	50	
Mexique	90		Norvège	50	
Nicaragua	2		Pays-Bas	275	
Panama	0,5		Philippines	15	
Paraguay	2		Pologne	125	
Pérou	25		Union Sud- africaine	100	
Uruguay	15		Yougoslavie	60	
Venezuela	15				
	<u>789,5</u>	<u>12895</u>			
Etats-Unis	2750,-	27750		1760,5	22355
Amérique	<u>3539,5</u>	<u>40645</u>	Roy.-Uni	1300	13250
			URSS	1200	12250
			Chine	550	5750
			France	450	4750
			Amérique	<u>3539,5</u>	<u>40645</u>
			Total	<u>8800,-</u>	<u>99000</u>

* en millions de US\$

** lors de l'entrée en fonction du Fonds; le nombre de votes est sujet à des modifications déterminées par la vente et par l'achat par le Fonds des devises du pays en cause.

Selon le projet d'accord monétaire, le mode d'attribution du nombre de voix aux membres ne diffère que peu de celui prévu dans le Plan White, mais à quotes-parts égales, confère aux membres les moins importants une puissance de vote sensiblement inférieure à celle proposée dans le plan américain. Nous savons que ce dernier stipulait que chaque membre avait droit à un nombre initial de 100 votes, auxquels s'ajoutait un vote supplémentaire pour chaque million de dollars de leur quote-part¹. Le projet de Bretton Woods fixe le nombre de vote initial à 250 et les votes supplémentaires à raison de un par 100.000 dollars². Ainsi, dans le premier cas, les Etats-Unis auraient 2850 votes, et un pays d'importance moyenne comme la Belgique, par exemple, 325 votes, alors qu'aux termes du projet monétaire de Bretton Woods, chacun de ces deux pays auraient 27.750 et 2500 votes pour la même quote-part. Or, si l'on voulait maintenir le même rapport de puissance de vote entre les Etats-Unis et la Belgique que celui qui existe dans le Plan White, il faudrait qu'aux 2500 votes accordés à ce dernier pays par la Conférence de Bretton Woods, les Etats-Unis n'en opposent que 24.385 et non 27.750.

En ce qui concerne le mode de fixer l'importance des quotes-parts, il a été tenu compte à l'origine de plusieurs facteurs tels que les réserves d'or et de devises des Etats, le volume du commerce extérieur, le revenu national, la population. Les plans Keynes et White n'étant que des projets n'avaient pas jugé opportun de prévoir de façon précise la manière de fixer les quotes-parts. C'est donc à la Conférence de Bretton Woods qu'incomba la tâche de les fixer pour chacun des pays membres. Si, peut-être, une formule a été établie au début, il semble

¹ Plan White, chap. V, 1.

² Projet monétaire, art. XII, sect. 5.

qu'on s'en soit rapidement écarté en essayant de satisfaire individuellement, par voie de compromis, les revendications des participants à la conférence. En effet, il ne saurait en être autrement si l'on considère la quote-part de 450 millions de dollars attribuée à la France, comparée à celle de 550 millions qui a été dévolue à la Chine ou celle de 400 millions à l'Inde.

La quote-part attribuée à la France lui permet d'avoir un Executive Director de droit au sein du Fonds. Il s'agit d'un membre du conseil correspondant au comité exécutif que nous avons mentionné à l'occasion du Plan White¹. Selon le projet de Bretton Woods, les cinq pays ayant les quotes-parts les plus importantes seront représentés au sein du dit conseil, ainsi que le prévoyait aussi le plan interallié. Ces cinq pays sont: les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'URSS, la Chine et la France. En outre, les Républiques de l'Amérique qui n'ont pas déjà un Executive Director, ont le droit d'en désigner deux. Enfin, il en reste encore cinq, éligibles par les autres pays, ce qui fait en tout douze Executive Directors², nombre supérieur de trois à celui prévu par le plan interallié.

Ces Executive Directors sont élus par le Board of Governors, chaque pays membre étant représenté à ce conseil par un gouverneur et un substitut détenant le nombre de votes afférent à son pays. Nous avons vu que certains pays, ainsi que le continent américain, ont droit d'office à un certain nombre de Directeurs. Les cinq Directeurs restants sont élus par les pays n'ayant pas déjà leur représentant au Conseil des Directeurs. Chacun de ces derniers doit obtenir au moins le vingt pour cent des voix, chaque Gouverneur ne pouvant

¹ Cf. supra, p. 67.

² Op. cit. art. XII, sect. 3; cf. aussi le tableau p. 108.

voter que pour un seul Directeur. Le Directeur obtenant le plus grand nombre de voix doit avoir le vingt pour cent au moins de l'ensemble des votes revenant aux pays membres élisant les cinq Directeurs restants soit, dans l'état actuel de la répartition des quotes-parts, le cinquième des 22.355 votes qui sont dévolus à ces membres. Le deuxième membre élu doit à son tour représenter au moins le vingt pour cent des votes qui restent après qu'on ait déduit ceux qui sont allés au premier élu, et ainsi de suite jusqu'au cinquième membre¹. Ce système d'élection montre clairement que les Directeurs seront les représentants directs des pays ou des groupes de pays par lesquels ils auront été élus, ce qui est confirmé par la disposition qui stipule que lors des votes qui auront lieu au sein du Conseil des Directeurs, chacun de ces derniers détiendra un nombre de votes équivalent à l'ensemble de ceux des pays membres qui l'auront élu. Il est donc évident que l'attribution des quotes-parts déploiera ses effets de façon directe jusqu'au sein de l'administration du Fonds et l'on peut se demander si parfois les organes dirigeants ne seront pas tentés de donner satisfaction à leurs électeurs avant que de considérer l'intérêt général, cela d'autant plus que le mandat des Directeurs n'a qu'une durée de deux ans.

Parlons enfin de la question des devises rares, question essentielle pour le bon fonctionnement du Fonds et considérons quelles sont les mesures envisagées par le projet monétaire pour obvier à la pénurie des devises fortement demandées à laquelle le Fonds devra inévitablement se heurter si des mesures appropriées ne sont pas envisagées.

Tout d'abord, le projet prévoit que les pays membres

¹ Projet monétaire, art. XII, sect. 2 et ^{111 V}schéma C.

dont les devises tendraient à se raréfier devront en être informés dans un rapport, à l'élaboration duquel le pays intéressé aura pris part et dans lequel seront exposées les causes de cette raréfaction ainsi qu'exprimées les recommandations propres à mettre fin à cet état de choses¹.

Le Fonds peut, de plus, d'entente avec le pays membre en cause, proposer à ce dernier de lui prêter de ses devises ou d'emprunter les devises en question à une autre « source », parmi les pays membres ou en dehors de leur cercle. Cependant aucun membre ne sera obligé de donner son assentiment au prêt de ses devises au Fonds, qu'il les détienne ou non². Cette dernière clause semble être inspirée du désir des États-Unis dont les devises seront certainement recherchées, de ne pas avoir l'obligation d'octroyer un crédit quasi illimité au Fonds auquel, en raison de leur quote-part élevée, ils auront déjà dû contribuer par une forte mise de fonds initiale.

Outre la possibilité d'emprunt que nous venons de voir, le Fonds peut aussi exiger de ses membres qu'ils lui vendent de leurs devises contre de son or³.

Notons aussi que les disponibilités en or du Fonds seront déterminantes pour permettre au Fonds d'avoir des disponibilités suffisantes en devises demandées puisque les pays membres ont l'obligation de les racheter en les payant par des livraisons de métal. Indépendamment de l'apport initial en or, le Fonds peut se procurer ce dernier en obligeant les pays membres de lui acheter leurs devises contre une part de l'augmentation de leurs réserves métalliques⁴.

¹ Op. cit., art. VII, sect. 1.

² Op. cit. art. VII, sect. 2 (i).

³ Op. cit. art. VII, sect. 2 (ii).

⁴ Op. cit. art. V, sect. 7 (b) et schedule B.

Enfin, le Fonds peut déclarer de façon formelle que telle ou telle autre devise est rare. Cette déclaration autoriserait le pays membre dont les devises seraient rares, d'édicter, après consultation avec le Fonds, une réglementation tendant à limiter la liberté des opérations de change, réglementation qui devra être abrogée sitôt que le Fonds aura déclaré de façon formelle que la devise n'est plus rare¹.

Ici, nous nous trouvons à nouveau en présence de l'incompatibilité qui existe entre la liberté des changes absolue et la sécurité dans le fonctionnement du Fonds. Ici aussi, nous voyons que le Fonds peut exercer une influence directe sur l'économie de chacun des pays membres et, selon les cas, prendre des mesures propres à avantager ou désavantager l'un ou l'autre de ses membres, en raison de la liberté d'appréciation qu'on est obligé de lui laisser en face de l'impossibilité de prévoir chaque cas d'espèce.

Inversément, le projet prévoit aussi des mesures pour obvier à une surabondance de certaines devises. Ainsi, il envisage, en principe, le paiement en or d'un pourcentage sur les soldes de devises détenues par lui et dépassant la quote-part. Ce pourcentage, que doivent payer les pays ayant trop de devises auprès du Fonds, est progressif et fixé à un demi pour cent lorsque la quote-part n'est pas dépassée de plus de vingt-cinq pour cent. Ce taux de un demi pour cent vaut pour les neuf mois succédant aux trois premiers pendant lesquels l'excédent a commencé d'exister et pendant lesquels rien n'est prélevé. Le taux est ensuite augmenté à raison de un demi pour cent pour chaque année ainsi que pour chaque tranche de vingt-cinq pour cent de la quote-part.

¹ Op. cit., art. VII, sect. 3 (b).

qui dépasse cette dernière¹. Lorsque le prélèvement atteint cinq pour cent, le Fonds peut imposer un taux qui lui semble approprié².

Il est prématuré de vouloir présager de l'avenir du Fonds quant à son fonctionnement. Les mesures prévues pour maintenir une répartition adéquate des devises des pays membres peuvent être justifiées. Il n'en reste pas moins vrai que le Fonds ne saurait être en mesure de remplir son rôle stabilisateur en face d'un déséquilibre permanent. Supposons que le dollar se fasse rare : le Fonds achètera avec son or cette devise tandis que celles qui sont peu demandées s'accumuleront jusqu'au jour où le Fonds n'aura plus d'or en suffisance. Dès lors, il sera dans la même position que les pays pauvres en devises. Ce sera lui qui devra rationner le dollar, ce qui aura pour conséquence d'imposer aux pays membres le contrôle des changes. Alors que sans le Fonds ce ne seraient que quelques pays qui se verraient, le cas échéant, dans l'obligation de recourir à une telle mesure, le Fonds risque d'avoir pour conséquence de généraliser une pratique qu'il cherche à combattre. Dans le cas particulier, le moyen le plus efficace serait d'imposer une revalorisation du dollar pour ramener un équilibre convenable parmi les devises que détient le Fonds. Or, le projet spécifie qu'une telle revalorisation ne peut se faire qu'à la demande du pays intéressé³. Il est cependant douteux que les États-Unis, par exemple, prennent cette initiative. En résumé, le bon fonctionnement du Fonds dépendra avant tout de l'importance de son capital initial, point sur lequel il est difficile de se prononcer dès maintenant, car pour cela il faudrait savoir quelles

¹ Op. cit. art. V, sect. 8 (c) et (f).

² Op. cit. art. V, sect. 8 (d).

³ Op. cit. art. IV, sect. 5 (b).

seront les conditions des échanges commerciaux et financiers qui prévaudront lorsque le Fonds entrera en vigueur. Relevons à ce sujet l'opinion de M. Aldrich, président de la Chase National Bank of New-York, qui est d'avis qu'avant que de prévoir l'organisation monétaire du monde d'après-guerre, il serait préférable de s'attacher à ce que les pays s'efforcent de recourir eux-mêmes à une politique monétaire nationale stable, chose qui selon lui serait rendue relativement aisée par l'ampleur du volume des échanges commerciaux qu'il prévoit une fois que les hostilités seront terminées, en raison des énormes demandes de marchandises qui, à ce moment, se manifesteront de toutes parts. Ce serait donc vers l'abolition des mesures entravant le commerce telles que les tarifs douaniers prohibitifs, les contingents, le blocage des devises qu'il faudrait tourner ses regards.

Relevons aussi que l'avis de M. Aldrich est partagé par les milieux bancaires américains tandis que les sphères gouvernementales des Etats-Unis de leur côté s'efforcent de défendre le projet de Bretton Woods auquel elles ont fortement contribué.

Le sort de ce projet n'est pas encore décidé, les participants à la Conférence ayant jusqu'à la fin de 1945 pour y adhérer. Un grand pas a cependant déjà été fait par l'acceptation du projet par les Chambres américaines.

CHAPITRE IV

LA POSITION DES GRANDES PUISSANCES ET DE LA SUISSE EN FACE DES PLANS ET ACCORDS MONÉTAIRES

CONCLUSIONS

Section I. En considération du commerce extérieur.

Nous n'allons pas nous engager dans la voie des hypothèses et prétendre vouloir présager la tournure que prendront les conférences appelées à mettre la dernière main à l'organisation de l'économie monétaire de demain. Nous avons relevé les principales caractéristiques du projet de Bretton Woods issu des plans monétaires qui ont vu le jour dans le camp des Nations Unies depuis le début de 1943, et plus particulièrement des Plans Keynes et White et de l'accord interallié. Ce faisant, nous nous sommes plus particulièrement attaché à considérer les caractéristiques de ces plans dans leurs rapports avec les conditions économiques, financières et politiques qui prévalent dans les pays intéressés, ce processus nous étant apparu comme le plus rationnel. Nous avons en effet pu constater l'unanimité quasi générale

qui règne dans la question des buts à atteindre; toutefois, des divergences provoquées par les conditions économiques propres à chaque pays en cause n'ont pas manqué de surgir aussitôt qu'il s'était agi de concevoir les moyens qui permettraient d'atteindre les buts visés. Dans cette dernière partie, nous ne nous départirons pas de la méthode que nous nous sommes assignée pour approcher les problèmes que posent les plans et accords monétaires alliés et, à cet effet, nous chercherons à dégager l'incidence qu'aurait sur notre pays l'application de telle ou telle autre formule envisagée par les plans et accords susdits en comparant la situation économique, financière et politique qui prévaut chez les Nations Unies à celle de notre pays.

On a beaucoup discuté des particularités techniques des accords, mais ce qui, à notre avis, importe avant tout est de considérer les raisons profondes qui sont à l'origine de ces particularités, ainsi que la mesure dans laquelle un Etat membre déterminé ou un groupe d'Etats membres, pourraient exercer une influence prépondérante au sein de l'organisme international futur destiné à régler l'économie monétaire mondiale de demain. Il est clair qu'il serait difficile à cet organisme de prévoir des dispositions d'exception visant un membre seul et unique ou de n'appliquer certaines dispositions qu'envers un Etat à l'exclusion des autres Etats se trouvant dans une même situation. Nous nous dispenserons de rappeler les fâcheuses expériences que fit en son temps, dans ce même ordre d'idées, la Société des Nations. Il y a tout lieu d'admettre que si un pays, de par son importance, arrive à faire valoir son point de vue, motivé par la structure financière ou autre qui le caractérise, les autres pays se trouvant dans une situation analogue bénéficieront indirectement des décisions prises pour satisfaire

aux exigences de ce premier pays. Par là, nous n'entendons cependant pas dire que la question de la répartition des pouvoirs soit sans importance, au contraire, et nous aurons l'occasion de revenir sur ce sujet.

Très certainement, lors des délibérations qui ont précédé la conclusion de l'accord interallié et de celles qui se déroulèrent à Bretton Woods, des pays tels que les Etats-Unis, l'Empire britannique ou l'URSS ont exercé une influence prépondérante.

Les Etats-Unis ont réussi à faire admettre les grandes lignes de leur plan, et ont pu, dans une certaine mesure, sauvegarder les intérêts que représentent pour eux leurs réserves d'or considérables. Sans toutefois s'en désintéresser, cette puissance a mis au second plan les intérêts qui découlent de son commerce extérieur, non pas parce qu'elle en sous-estime l'importance, mais probablement parce qu'elle n'a pas encore réussi à établir de manière définitive les bases de sa politique commerciale pour l'après-guerre.

Le Grande-Bretagne, au contraire, met au premier plan les préoccupations qui découlent de son commerce extérieur. Elle tient à préparer une bonne position de départ à son commerce qui constitue son seul atout pour reconquérir la position financière privilégiée dont elle jouissait avant les hostilités. Nous rappelons à ce sujet le débat à la Chambre des Communes des 2 et 3 février 1943¹, et nous mentionnerons encore les exposés faits au début de 1944 par les présidents des grandes banques britanniques à l'occasion de la convocation des Assemblées générales.

L'Hon. Rupert E. Beckett, président de la Westminster Bank expliquait à ses actionnaires qu'il sera de

¹ Voir chap. I, § 2, p. 20 sq.

première nécessité de voir à nouveau se développer le commerce international, que cette tâche incombe aux Nations Alliées, et qu'à eet effet il importe que toutes les nations entretiennent des rapports pacifiques en échangeant des marchandises et des services, ce dont chacun bénéficiera. Considérant ensuite la situation de l'Amérique, il est d'avis qu'un pays crédeur ne peut plus rester passif en laissant entrer librement de l'or contre le paiement de marchandises et de services, mais qu'il devra prévoir l'entrée facile chez lui de marchandises étrangères. L'Hon. Rupert E. Beckett continue en manifestant l'inquiétude que lui causent les difficultés en présence desquelles se trouveront les exportateurs britanniques après la guerre car, dit-il, ceux-ci se trouveront dans un monde où la direction et la forme des marchés ont subi de profondes modifications. Si la concurrence continentale et japonaise sera moins importante qu'elle ne l'a été, l'Amérique constituera par contre après cette guerre un concurrent redoutable. En outre, les Etats de l'Amérique du Sud qui, avant la guerre, comptaient parmi les meilleurs clients de la Grande-Bretagne, se sont résolument tournés vers l'industrialisation de leur économie, ainsi que l'ont aussi fait plusieurs pays importants au sein même de l'Empire. Il faut donc que la Grande-Bretagne consacre tout son effort à renouer les relations commerciales qu'elle a dû abandonner en raison de la guerre.

De son côté, Sir Noton R. Barclay, président de la District Bank, constatait que les pertes résultant de la guerre ou des investissements à l'étranger rendent d'autant plus aiguë la nécessité d'exporter pour que le pays, privé d'une part considérable de ses anciens revenus, puisse néanmoins payer les importations qui lui seront indispensables et plus particulièrement celles qui seront des-

tinées à nourrir le pays qui, sous ce rapport, ne peut se suffire à lui-même.

Lord Wardington de la Lloyd Bank, enfin, et M. Edwin Fisher de la Barklays Bank, soulignent eux aussi l'impérieuse nécessité de vouer la plus grande attention au développement des exportations.

Contrairement aux Etats-Unis qui peuvent, en cas de nécessité, vivre en autarcie, la Grande-Bretagne est obligée de considérer avant tout le développement de son commerce extérieur dans l'après-guerre.

La troisième des grandes puissances que nous avons citées plus haut, l'URSS, peut, elle aussi, se suffire à elle-même et elle le fait dans une large mesure. Etant d'autre part grosse productrice d'or, il est clair qu'elle se préoccupera avant tout de l'avenir de ce métal plutôt que du développement de son commerce extérieur.

Quant à la Suisse, elle ne se trouve à proprement parler dans aucune des situations qui caractérisent l'une des trois grandes puissances en question. Elle ne peut espérer se suffire entièrement à elle-même en cas de nécessité, ainsi que peuvent l'escompter les Etats-Unis ou l'URSS et, contrairement à la situation de la Grande-Bretagne, elle possède de nombreux avoirs à l'étranger et ses réserves d'or sont relativement importantes. Elle ne peut donc se désintéresser ni de son or, ni de son commerce extérieur; elle doit mettre sur le même plan les deux problèmes qui sont pour elle d'importance à peu près égale. Nos réserves d'or représentent en effet plus du deux pour cent du total des réserves d'or du monde et, en 1938, la valeur de nos exportations de marchandises, additionnée à celle de nos importations, représentait le 1,45 pour cent du total mondial de ces sommes, coefficients qui, pour la Grande-Bretagne, montrent un écart beaucoup plus grand et dans le sens inverse.

Section II. En considération de la stabilité et du contrôle des changes.

Nous avons eu l'occasion, au cours de cette étude, de considérer les questions relatives à la stabilisation et au contrôle des changes¹. Nous savons que les États-Unis insistent plus que ne le faisait le Plan Keynes sur la stabilisation des changes et, qu'en même temps, ils veulent arriver à la suppression du contrôle de ces derniers. Nous avons aussi relevé l'incompatibilité qui existe entre ces mesures, toutefois l'une et l'autre nécessaires à l'épanouissement du commerce international, selon la situation du moment.

La Grande-Bretagne, plus que sa sœur anglo-saxonne, doit pouvoir compter sur son commerce international, et elle est disposée à accepter une politique économique conjoncturelle pour tirer le plus grand profit possible de sa capacité productrice. C'est tout au moins ce qui semble ressortir de l'attitude des milieux officiels du pays. On pourrait cependant croire que dans d'autres milieux les avis diffèrent à ce sujet. Ainsi, dans son « Banking Supplement » du 13 novembre 1943, l'hebdomadaire « The Economist » écrivait que l'importance de Londres en tant que centre financier international était due à la possibilité qu'avait la Cité de financer le commerce de marchandises qui ne touchaient jamais l'île, en s'interposant par exemple dans les marchés de laine d'Australie destinée au Japon, de bois du Canada destiné à la Chine, de caoutchouc de Malaisie destiné aux États-Unis, ou de céréales d'Argentine destinées au continent européen. Ce périodique constatait que ce genre de crédit a malheureusement dû être abandonné pendant la

¹ Cf. supra p. 53 sq.

guerre, parce que rendu impossible en raison du contrôle des changes accompagné de tous les contrôles administratifs qui en découlent, que cet abandon provient aussi du contrôle des changes institué dans les pays tiers qui faisaient usage des possibilités financières de la place de Londres. Et il conclut sur ce point en disant que la perspective de pratiquer à nouveau ce genre de crédit dépendra d'une part du caractère qu'aura après la guerre le commerce international, et d'autre part de la mesure dans laquelle il devra être fait usage du contrôle de la livre sterling.

Ce n'est pas sans appréhension que les milieux britanniques intéressés voient les efforts faits aux États-Unis pour transférer chez eux les marchés des matières premières, domaine dans lequel Londres s'était acquise dans le passé un monopole de fait.

Pour arriver à leurs fins, les États-Unis ont intérêt à voir supprimer le contrôle des changes. A l'heure qu'il est, ce seraient la tradition et l'expérience de la Grande-Bretagne ou les moyens financiers dont disposent les États-Unis qui décideraient lequel des deux espoirs, celui des États-Unis ou celui de la Grande-Bretagne, devrait se réaliser.

Ce qui précède constitue un des éléments qui permettent d'expliquer les divergences de vues qui existent entre ces deux pays au sujet de la suppression du contrôle des changes. Les États-Unis n'y perdraient rien, au contraire, ils pourraient espérer que cette suppression leur permettra de s'adjuger une activité déte- nue jusqu'alors par la Grande-Bretagne. De son côté, cette dernière ne perdrait rien en maintenant le contrôle des changes qui lui permettra de monnayer plus facilement ses importations contre des exportations de marchandises et de services et celui-ci, considéré

sous l'angle du rôle que remplissait la Cité, ne changerait rien à la situation actuelle de la Grande-Bretagne qui s'est vue obligée de cesser de déployer son activité dans le domaine des crédits commerciaux sur l'étranger. On peut même se demander si ce pays espère, en maintenant le contrôle des changes, différer le moment d'entrer en compétition avec les États-Unis, pour pouvoir le faire dans des temps plus opportuns avec davantage de chances de succès.

Relevons aussi que l'attitude de la Grande-Bretagne n'est pas étrangère au fait qu'elle use du contrôle des changes depuis le début de la guerre, que depuis plusieurs années ses services gouvernementaux ont mis au point tout un appareil administratif dont le bon fonctionnement n'a pas été étranger au succès du pays dans la poursuite de la guerre. Les États-Unis qui ne sont entrés en guerre que plus tard n'ont dû recourir que récemment au contrôle des changes et n'ont peut-être pu se résoudre à considérer ce dernier comme allant de soi. D'ailleurs, plus que quiconque, ils ont toujours été réfractaires à de telles mesures. Pour illustrer cette constatation, relevons que jusqu'au début de la guerre, ils étaient encore le seul pays qui se soit refusé à conclure des accords de compensation ou de clearing.

La Suisse, dont la population dépend dans une très large mesure de son commerce extérieur, a aussi avantage à ce que règne la stabilité des changes, sans laquelle l'épanouissement d'un commerce international libre et une activité financière internationale sont impossibles. D'autre part, elle est traditionnellement acquise à la liberté des changes. Elle a bien été l'un des premiers pays qui connut les accords de clearing et les restrictions qui en découlent dans les paiements internationaux. Cette politique de compensation bilatérale a même pris chez elle

une ampleur considérable. Tous les pas faits dans le sens de cette politique n'ont cependant été qu'autant de contre-mesures prises de cas en cas pour défendre son commerce extérieur et ses créances à l'étranger. L'absence de moyens de pression sur l'étranger ne lui a pas laissé le choix d'une alternative et il eût été téméraire de sa part de prendre dans ce domaine une position analogue à celle que prirent les États-Unis. Le titre de l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 sur lequel se fonde cette politique et qui concerne « les mesures de défense économique contre l'étranger » fait ressortir clairement le caractère conservatoire de cette politique. Si l'on ne peut que louer cette dernière et le fonctionnement de l'appareil administratif qui a permis sa réalisation, les inconvénients d'un tel système n'en subsistent pas moins et elle n'a pas à son actif, comme c'est le cas de la Grande-Bretagne pour le contrôle des changes, d'avoir contribué à une tâche aussi vitale que celle de la poursuite des hostilités.

Il y a donc lieu de s'attendre à ce que la position que prendrait la Suisse ne différerait pas beaucoup de celle des États-Unis pour ce qui concerne la stabilisation des changes et le contrôle de ces derniers. Mais il est difficile de soutenir deux mesures qui se contrecarrent. Il est vrai que le contrôle des changes n'est pas l'unique moyen propre à assurer leur stabilité, mais alors pour rendre celle-ci effective, un organisme international tel qu'en prévoient les plans et accords des Nations Unies, devrait s'ingérer dans la politique budgétaire et commerciale des pays, et pour que l'action de cet organisme ait une portée réelle, il ne faudrait pas qu'il se borne à faire des recommandations, mais il faudrait qu'il prenne des décisions exécutoires. Dès lors, l'adhésion à un institut de ce genre représenterait un abandon de souve-

raineté tel qu'on peut difficilement s'attendre à ce que des compétences semblables soient octroyées à un fonds monétaire ou un institut similaire. En l'occurrence, la seule chose que puisse faire notre pays, au cas où il envisagerait d'adhérer à un tel organisme, serait de considérer la situation qui prévaudra à ce moment et, selon les circonstances, de ne pas s'opposer au maintien dans certains cas du contrôle des changes, en particulier si le nombre de pays n'ayant pas recouvré une stabilité politique et économique justifiant l'abandon de ce dernier est tel qu'il rende impossible de compter que la stabilité des changes se maintienne d'elle-même.

Section III. En considération du droit de représentation.

Au cours de l'examen des Plans Keynes et White, de l'accord interallié et du projet monétaire de Bretton Woods, nous avons développé les questions du pouvoir de décision et de la répartition des quotes-parts déterminantes pour la répartition du droit de représentation.

Nous avons déjà insisté sur le peu de poids qu'auraient les pays autres que les grandes puissances alliées, au sein des organismes prévus par ces plans et accord. De ce fait, nous avons souligné l'attitude réservée qui devrait être prise par des pays comme le nôtre, en raison du peu d'espoir qu'il y aurait pour eux de faire valoir leur point de vue ou tout au moins la possibilité restreinte qu'ils auraient de voir leurs suggestions éventuelles agréées par la majorité requise.

L'engagement qui résulterait de l'adhésion au Fonds monétaire, prévu par la Conférence de Bretton Woods, serait cependant moins lourd de conséquences, puisque, comme dans l'accord interallié et contrairement aux

propositions des Plans Keynes et White, un Etat membre aurait la faculté de démissionner sans délai préalable.

Les principes qui régissent un fonds monétaire ou autre institut analogue peuvent donc s'accorder à l'origine avec la politique économique de notre pays, ainsi qu'avec la façon dont celui-ci voit les problèmes monétaires mondiaux, mais rien ne laisse prévoir ce que deviendra un tel institut lorsque, par des décisions successives prises chacune à la majorité statutaire, la structure en aura été modifiée, ni si, à une époque donnée, il répondra toujours aux exigences du moment. Pour ces raisons, la question d'une démission éventuelle ne peut être ignorée.

Il ne faut pas perdre de vue que ces plans et accords sont l'œuvre de pays qui ont été engagés dans une lutte sans merci et qui cherchent à établir les fondements d'une organisation du monde qui rendrait impossible le renouvellement des erreurs passées. Ils ne sont pas unanimes quant aux moyens à mettre en œuvre pour arriver à leurs fins. Néanmoins, à la suite de longs pourparlers, ils ont trouvé sur certains points un terrain d'entente qui a pris la forme du projet de fonds monétaire que nous venons d'analyser. En raison de l'âpreté de la guerre et des lourds sacrifices imposés aux belligérants, il n'y a pas lieu de s'étonner si les pays en cause mettent tout en œuvre pour présider eux-mêmes aux destinées du monde futur et s'ils font même preuve d'une attitude quelque peu intransigeante à l'égard des pays tiers, en cherchant par tous les moyens d'assurer la mise en œuvre de leurs conceptions, fussent-elles considérées comme erronées par certains de ces pays tiers. Dans ces conditions, ce n'est qu'à titre subsidiaire que l'opinion d'un pays comme le nôtre pourrait être prise en considération, et un tel pays irait au-devant de désil-

lusions s'il venait à caresser l'espoir de se voir adjudger une place dont l'importance serait proportionnelle à celle de son rôle économique et financier. Nous l'avons déjà dit, si notre pays adhéraît à une organisation monétaire internationale, ce devrait être avant tout en considération des garanties que pourraient offrir certaines analogies entre la structure de notre pays et celle des principales Puissances Unies sans trop escompter que notre importance relative dans le domaine du commerce international et financier nous assurera la place à laquelle nous pourrions prétendre de prime abord.

Pour terminer, nous ajouterons que nous ne sommes pas les seuls à formuler des réserves. Le premier juillet 1943 déjà, M. E. Erb, de la Banque Nationale Suisse, soulignait devant la « Vereinigung für gesunde Währung » que « Was aber verlangt werden muss, ist dass den kleineren Staaten das Selbstbestimmungsrecht in wirtschaftlichen Dingen sowohl als auch ein ihrer Bedeutung entsprechendes Mitsprachrecht in den Verwaltungskörpern der internationalen Organe gewährt bleibt ».

Quelques mois plus tard, M. Bachmann, directeur du « Schweizerischen Institut für Aussenhandels- und Absatzforschung an der Handels-Hochschule » de Saint-Gall concluait son étude¹ sur les plans monétaires anglo-saxons en relevant entre autres que l'attitude de la Suisse envers ces plans devait être dictée par le fait qu'elle est un petit Etat.

Nul d'ailleurs ne saurait s'étonner de la réserve qui règne dans notre pays à l'égard des projets d'organisation monétaire internationale des Nations Unies, ce

¹ *Die angelsächsischen Pläne für die Neuordnung des internationalen Zahlungsverkehrs Keynes-Plan, White-Plan*, Verlag der Fehr'schen Buchhandlung, St. Gallen, 1943.

qui ne veut pas dire que l'on s'y désintéresse des problèmes et solutions qu'ils comportent, ni que l'on s'y refuse à collaborer à l'amélioration des rapports monétaires internationaux.

Mais il serait difficile de comprendre que notre pays, après s'être efforcé durant les années de guerre de conserver intactes sa neutralité et sa souveraineté, se résolve, les hostilités terminées, à abandonner, sans y être poussé par une impérieuse nécessité, une partie de cette souveraineté au maintien de laquelle il a toujours attaché le plus grand prix.

TABLE DES MATIERES

Introduction.

Première partie

	Pages
Les Plans Keynes et White	13
Chapitre premier.	
<i>Leur objet</i>	15
<i>Section 1. — Les causes</i>	15
<i>Section 2. — Le débat à la Chambre des Com-</i> <i>munes des 2 et 3 février 1943</i>	20
<i>Section 3. — Les buts des Plans</i>	26
Chapitre II.	
<i>Le fonctionnement des Plans</i>	31
Chapitre III.	
<i>De la position de l'or</i>	43
<i>Section 1. — La politique suivie par les États-</i> <i>Unis et la Grande-Bretagne à l'égard</i> <i>de l'or</i>	43
<i>Section 2. — Le rôle de l'or dans les Plans</i>	47
Chapitre IV.	
<i>Du cours et du contrôle des changes</i>	53
Chapitre V.	
<i>De la représentation</i>	59

Deuxième partie

Les résultats	71
Chapitre premier.	
<i>Plans et accords monétaires postérieurs aux Plans Keynes et White et antérieurs à l'accord interallié</i>	73
Chapitre II.	
<i>L'accord interallié</i>	81
<i>Section 1. — Les buts</i>	81
<i>Section 2. — La structure de l'accord</i>	88
<i>Section 3. — Le mécanisme de l'accord</i>	92
Chapitre III.	
<i>Bretton Woods</i>	99
<i>Section 1. — Généralités</i>	99
<i>Section 2. — Le projet d'accord de Fonds monétaire international</i>	103
Chapitre IV.	
<i>La position des grandes puissances et de la Suisse en face des plans et accords monétaires, conclusions</i>	117
<i>Section 1. — En considération du commerce extérieur</i>	117
<i>Section 2. — En considération de la stabilité et du contrôle des changes</i>	122
<i>Section 3. — En considération du droit de représentation</i>	126