

P. MENDES-FRANCE
*Ancien Président du Conseil,
France*

**LA RÉFORME MONÉTAIRE
INTERNATIONALE
ET LES PAYS
SOUS-DÉVELOPPÉS (*)**

La présente communication est d'un type différent de celles qui seront présentées au Colloque par ailleurs. Elle ne prétend pas apporter une contribution originale à l'élucidation de questions techniques en rapport avec le sous-développement. Elle tend seulement à attirer l'attention sur une conjoncture, qui devrait permettre de faire progresser des améliorations déjà étudiées ailleurs et antérieurement et qui se présentent aujourd'hui dans des conditions nouvelles susceptibles d'être utilement exploitées.

Une série d'affaires importantes ont fait jusqu'ici l'objet de négociations séparées : réforme du système monétaire international, stabilisation (voire revalorisation) des cours des matières premières et des produits agricoles, aide aux pays sous-développés, lutte contre les dépressions et les « surchauffes », etc. etc... Or, ces problèmes sont actuellement en voie de se rejoindre sur le plan politique à la faveur de circonstances qu'on veut souligner ici.

*
* *

Au moment où le Colloque de Réhovoith se réunit, les gouvernements des Etats qui ont les plus larges responsabilités monétaires se concertent (conversations bilatérales, Comité des Dix, préparation de l'assemblée annuelle du Fonds Monétaire International, etc.). Quelles que soient leurs divergences, ils cherchent en commun sur quelles bases le Gold Exchange

(*) Communication faite par M. Pierre Mendès-France à la Conférence de Rehovoith sur les Problèmes fiscaux et financiers des pays en voie de développement, 9-18 août 1965.

Que M. P. Mendès-France veuille trouver ici nos vifs remerciements pour avoir autorisé la publication de son rapport dans notre Revue.

standard sera remanié; car si personne n'est entièrement satisfait du régime monétaire actuel, personne en fait et en dépit de quelques déclarations retentissantes, ne songe sérieusement à le remplacer par le régime pur et simple de l'étalon-or, tel qu'il est décrit par d'éminents théoriciens.

On peut dire, en gros, que :

— d'une part, chacun reconnaît l'insuffisance ou l'imperfection du système en vigueur, qui fait dépendre l'étendu des liquidités internationales du déficit des paiements d'un pays dont la monnaie s'affaiblit dans la mesure même où elle rend les services qu'on attend d'elle ;

— d'autre part, pour l'avenir, toutes les autorités monétaires (ou presque) sont pratiquement d'accord :

- a) pour conserver à l'or un rôle « central »,
- b) pour maintenir, à côté de la base or, les formes d'aides que le Fonds Monétaire International fournit aux pays membres.
- c) pour maintenir également, au besoin en les adaptant, les facilités résultant d'un certain nombre d'arrangements qui ont ouvert des crédits internationaux supplémentaires, notamment des accords de Paris de 1961.

Ces divers facteurs monétaires qui fournissent aujourd'hui l'essentiel des liquidités internationales seront probablement confirmés demain sans grande modification. Mais, à partir de là, des divergences apparaissent. Car le Gold Exchange Standard procure actuellement un surcroît de moyens fiduciaires qui, pour être très critiqué par certains, semble bien indispensable. On ne prendra certainement pas le risque d'abroger les possibilités ainsi ouvertes sans les remplacer par quelque chose qui reste à déterminer -- faute de quoi une déflation généralisée se produirait à coup sûr. Des moyens monétaires additionnels sont nécessaires (au fonds, c'est bien à cause de cela qu'on a eu recours au Gold Exchange Standard tel qu'il est pratiqué) mais des conceptions difficilement conciliables s'opposent dès qu'on cherche à en définir le fonctionnement et les modalités.

Pour les uns, la solution résiderait dans une modification du prix de l'or ou, si l'on veut, par une dévaluation concomitante de toutes les monnaies par rapport à l'or. Outre que les Etats-Unis, principaux intéressés, se sont déclarés catégoriquement hostiles à cette proposition, on doit observer que, si elle venait à être adoptée, il en résulterait une redistribution très inégale et même choquante entre les pays qui en bénéficieraient et ceux qui en pâtiraient ; en tout état de cause, elle ne réglerait pas le problème de la livre sterling (qui finance 40% du commerce international) et elle n'apporterait aucune aide aux pays les plus pauvres, les pays sous-développés. Au surplus, une dévaluation égalitaire de toutes les monnaies, même si elle fournissait à certains pays les commodités d'un bénéfice comptable immédiat, ne changerait rien aux conditions des échanges ; douze ou vingt quatre mois plus tard, on serait revenu au même point et les pays déficitaires le seraient restés ou redevenus comme auparavant. Rien ne serait réglé.

Certains économistes hostiles, pour toutes ces raisons, à la révision du prix de l'or, proposent la création d'une monnaie fiduciaire nouvelle, dite de réserve collective, garantie sous une forme ou sous une autre, par les Etats financièrement les plus puissants. Cette monnaie profiterait aux divers pays proportionnellement à leurs avoirs en or ; il s'agirait, de nouveau, sur une base-or donnée, de créer une plus grande quantité de droits. Mais les pays les plus riches seraient les principaux bénéficiaires ce qui aggraverait des inégalités que l'on s'accorde déjà à trouver excessives.

C'est pourquoi d'autres spécialistes, se dégageant plus audacieusement de toute référence à l'or, ont proposé qu'une autorité internationale soit chargée d'ouvrir les crédits nécessaires aux échanges mondiaux selon des modalités et des critères d'ailleurs très variés. Certaines de leur suggestions sont indiscutablement séduisantes. Mais il faut reconnaître qu'elles contiennent souvent des risques d'inflation, la croissance des liquidités internationales gonflant les actifs des banques centrales et leur permettant une expansion monétaire contre laquelle ne joueraient plus ni les freins et les limitations actuels, ni ceux, beaucoup plus brutaux, qui résulteraient du fonctionnement de l'étalon or. Dès lors, les déséquilibres structurels des économies nationales, que l'on constate aujourd'hui, tendraient à devenir permanents et l'orientation des industries en serait de plus en plus faussée. Enfin, une banque mondiale disposant de pouvoirs monétaires considérables, n'est guère concevable sans une organisation politique capable à la fois de la soutenir et de la contrôler ; à défaut d'un gouvernement mondial (dont la création ne paraît pas prochaine), une pareille solution est-elle réaliste ?

Il faut donc en trouver une autre qui puisse se suffire à elle-même, qui ait un caractère autorégulateur. Elle devrait présenter les avantages d'automatisme que certains théoriciens attribuent à l'étalon-or, mais sans comporter ses inconvénients : base trop étroite constituée par une seule marchandise dont les quantités disponibles sont limitées, dont la production est irrégulière et qui fait l'objet de spéculations capricieuses. De ces inconvénients, résulte une grave discordance entre l'évolution du volume de la base monétaire que fournit l'or et l'évolution économique mondiale. Pour assurer un meilleur parallélisme, il suffirait en principe, selon les partisans de la théorie de la « monnaie marchandises » :

— que le gage ne soit plus seulement constitué par de l'or, mais par d'autres marchandises en aussi grand nombre, en aussi large variété que possible. A la limite, il faudrait que la monnaie soit émise en fonction de l'ensemble de la production, en contrepartie de l'ensemble des biens créés ;

— que le volume monétaire soit modulé convenablement, quelles que soient les propensions à limiter les ventes de marchandises (par la constitution de stocks) ou à conserver de la monnaie (par l'épargne).

En fait, il est peu probable que cette théorie soit acceptée aujourd'hui par les gouvernements responsables. Mais on peut se demander si des propositions inspirées des mêmes principes n'auraient pas plus de chances d'être retenues, dès lors qu'il ne serait pas question de bouleverser l'ensemble du régime actuel, mais seulement — en conservant les gages monétaires constitués par l'or, par le Fonds Monétaire International et par



divers accords de crédits — d'ajouter à ces bases très généralement admises un élément nouveau qui établirait une corrélation au moins partielle entre les besoins économiques généraux et le montant des liquidités internationales.

Certes, il ne serait pas question de gager même une partie des liquidités sur l'ensemble de la production, ne serait-ce qu'en raison de la multiplicité et de l'hétérogénéité des biens et des marchandises bruts ou ouvrés, des modifications qu'ils subissent dans le temps, de la difficulté de les stocker, de mesurer leur valeur, etc., etc... On se contenterait d'une approximation fournie par un assortiment judicieusement dosé de produits de base homogènes, non périssables et stockables (1). C'est-à-dire qu'on ajouterait aux encaisses-or, des encaisses complémentaires constituées par des produits primaires dont la liste serait établie de telle sorte qu'elle fournisse un échantillon dont les évolutions seraient représentatives du développement et des fluctuations de l'économie mondiale. Comme ce sont les pays neufs qui vendent principalement ces produits primaires et qu'ils en tirent le plus clair de leurs recettes d'exportation, un lien étroit serait ainsi créé entre le problème monétaire international, celui des cours des matières premières et celui de l'aide au monde sous-développé.

En pratique, comment le système fonctionnerait-il ?

Une institution internationale serait chargée d'ouvrir des crédits et, au besoin, d'émettre de la monnaie, en contrepartie des marchandises choisies et qui lui seraient apportées, constituant une contrepartie sur le marché et freinant les baisses excessives. L'ouverture des crédits créés profiteraient non plus aux pays industrialisés mais d'abord aux pays sous-développés. L'institution internationale stockerait les produits achetés par elle comme toutes les banques d'émission stockent leurs encaisses. Elle les restituerait, en contrepartie de la monnaie émise par elle qui lui serait rapportée. On pourrait à chaque instant lui acheter les matières premières nécessaires à l'économie mondiale moyennant des prix voisins de ceux qui étaient pratiqués lors de la constitution des stocks (compte tenu de la majoration correspondant aux frais de gestion).

Ainsi serait obtenu cet effet stabilisateur des cours si fréquemment réclamé, notamment lors de la Conférence Internationale du Commerce et du Développement (Genève 1964). Les pays sous-développés y trouveraient une sécurité qui leur manque. Mais les pays industrialisés y trouveraient également un immense avantage, car, quoique d'une autre manière, ils sont souvent aussi les victimes de l'instabilité. En période d'expansion, les hausses de prix risquent toujours de s'accompagner d'exagérations dangereuses ; et même, en période de stagnation, les gouvernements hésitent à pratiquer des politiques de relance car l'absence de frein, de régulateur, leur fait craindre de déclencher des inflations incontrôlables. Des stocks stabilisateurs permettant de surveiller la conjoncture enlèveraient aux politiques de plein emploi le risque si justement redouté de hausses désordonnées. Les gouvernements et les institutions internationales pourraient dans l'avenir adopter des mesures de stimulation et d'expansion avec moins de craintes que dans le passé si, en liant le volume monétaire à la constitution de stocks régulateurs, on constituait une sorte de volant de sécurité de l'économie internationale.

*
* *

On a relevé plus haut l'immense avantage que les pays en voie de développement tireraient de la situation nouvelle. Ceci est d'autant plus digne d'être relevé que nous arrivons à un moment où l'assistance internationale directe paraît devoir être reconsidérée dans son ensemble. Cette assistance était insuffisante au cours des dernières années ; or, toutes les informations confirment qu'elle va se réduire plus encore si on lui conserve ses formes et structures actuelles.

Au surplus, l'aide aux pays sous-développés a été distribuée jusqu'ici d'une manière anarchique et arbitraire. La stabilisation — et si possible, dans des conditions à préciser, la revalorisation — des cours des matières premières par les méthodes proposées plus haut, permettraient dans l'avenir de la rendre plus objective, moins politique, plus multilatérale. Elles accroîtraient le volume du soutien accordé désormais lié aux efforts et aux progrès de production et non aux considérations et aux pressions politiques. Elles supprimeraient ces marchandages trop fréquents entre ceux qui fournissent une aide et ceux qui en bénéficient. Et elles éviteraient aussi aux gouvernements des pays donateurs certaines campagnes intérieures tendant à restreindre les dépenses de solidarité internationale, l'assistance prenant désormais une forme facile à faire admettre aux opinions publiques, car chacun comprend la légitimité d'une rétribution juste et normale du travail fourni par les producteurs de produits et de denrées dont le monde entier a besoin.

La Conférence du Commerce et du Développement, lorsqu'elle a évoqué la création de stocks stabilisateurs, s'est heurtée, entre autres difficultés, à celles du financement. La réforme monétaire envisagée permet de surmonter cet obstacle puisqu'elle consiste précisément à constituer des stocks de matières premières en gages monétaires.

Au surplus, si chacun convient qu'il est nécessaire de mettre à la disposition des échanges internationaux des liquidités adéquates, il est légitime que leur émission bénéficie, par priorité, non aux pays les plus riches (comme ce serait le cas si l'on retenait certaines propositions résumées plus haut) mais à ceux dont il est indispensable de soutenir le développement.

Dans un moment où se préparent d'importantes décisions monétaires, il est surprenant que les pays du Tiers-Monde n'aient pas cherché à mettre en avant des solutions réalistes qui tiennent compte de leurs intérêts et de leurs problèmes. Il est souhaitable qu'ils prennent conscience du fait que la conjoncture politique, économique et financière permet aujourd'hui de faire admettre des formules susceptibles, tout en même temps, d'assurer un meilleur fonctionnement monétaire, d'atténuer les excès des fluctuations économiques et de fournir aux pays sous-développés une aide plus efficace et plus exactement adaptée à leurs véritables besoins.