

L'histoire de l'unification monétaire européenne : de l'UEP à nos jours

Robert TRIFFIN

Professeur émérite à l'Université de Yale

Je n'essayerai pas, dans ce bref article, de ressasser une fois de plus le contenu des accords d'après-guerre concernant l'unification de l'Europe. Ils ont fait l'objet d'innombrables publications bien connues des lecteurs de cette revue. Je m'efforcerai plutôt d'expliquer les principales différences entre l'Union Européenne des Paiements (UEP) et le SME par un résumé des conditions, extrêmement différentes, qui ont présidé à leur négociation et dont la plupart sont encore inaccessibles au public.

NÉGOCIATION ET TORPILLAGE DE L'UNION EUROPÉENNE DES PAIEMENTS

L'Union Européenne des Paiements (1950-1958) est sans aucun doute l'accord monétaire le plus compréhensif et le plus fructueux jamais conclu entre les pays de notre vieille Europe. Son incontestable succès, au cours d'une période bien plus difficile encore que la période actuelle, devrait nous inciter à méditer cet antécédent afin d'en tirer toutes les leçons qu'il comporte pour les progrès du Système Monétaire Européen vers son objectif final : le parachèvement de l'Union Économique, monétaire, et donc politique, de l'Europe de demain.

L'accord du 19 septembre 1950, créant l'UEP avec effet rétroactif du 1^{er} juillet 1950, constituait une innovation véritablement radicale et unique en comparaison avec les accords monétaires antérieurs : ses traits essentiels incorporaient des engagements précis et draconiens, pratiquement identiques à ceux que je suggérais dans un mémorandum présenté trois ans auparavant, en septembre 1947, au Fonds Monétaire International¹. Il était formulé, dès lors, dans un langage remarquablement simple et compréhensible, n'ayant à cacher aucun échec fondamental sous des déclarations platoniques d'intentions nullifiées en pratique par des montagnes d'exceptions, dispositions dites « transitoires » et clauses échappatoires.

¹ — Reproduit dans mon livre sur *The World Money Maze: National Currencies in International Payments* (New Haven and London : Yale University Press, 1966) pages 407-418 et suivi de plusieurs mises à jour et réponses aux objections aux pages 418-448.

ESPACE MONÉTAIRE EUROPÉEN

Il découlait d'une analyse soulignant que l'expansion du commerce intra-européen depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale avait été financée par des crédits mutuels de paiement bilatéraux, mais était menacée d'une paralysie grandissante, à fin 1947, à raison de l'épuisement de ces crédits au-delà desquels les accords requéraient des règlements en or ou dollars dont le FMI refusait de déclarer la « rareté » aux termes de l'Article VIII de ses statuts. Une telle situation ne pouvait que déclencher des restrictions grandissantes aux importations dites de luxe et aux autres dépenses non-indispensables en provenance tant des États-Unis que des pays européens dont les facilités d'emprunts bilatéraux se trouvaient épuisées, et une diversion vers des importations plus dispendieuses mais en provenance de pays envers lesquels les facilités de crédit n'étaient pas épuisées.

Une telle évolution me paraissait hautement indésirable : à court terme, parce qu'elle mettrait en chômage des dentellières, par exemple, incapables de se transformer en charbonniers, et en jachère des vignobles jusqu'à ce qu'on puisse les transformer en terrains de blé ; plus évidemment encore à long ou même moyen terme, où le relèvement économique de l'Europe permettrait de rétablir une utilisation optimale de ses ressources naturelles, y compris la production de vin et de dentelle.

Je demandais donc au FMI de ranimer le commerce intra-européen en ravivant de deux façons les facilités indispensables à son financement.

- Premièrement et surtout, par la création d'une « Chambre de Compensations » (*Clearing House*) permettant de multilatéraliser les engagements de prêt et les droits d'emprunt bilatéraux des accords en vigueur : n'importe quel pays pourrait utiliser la totalité de ses droits d'emprunt pour régler ses importations en provenance de n'importe lequel des autres pays européens ; n'importe quel pays participant pourrait importer de n'importe quel autre en finançant ses règlements : soit en utilisant les créances accumulées sur les pays vis-à-vis desquels il était excédentaire ; soit en utilisant ses droits d'emprunt sur n'importe quel autre pays participant ; la chambre de compensations accumulerait en conséquence un endettement vis-à-vis des pays excédentaires nets, égal au total de ses créances vis-à-vis des pays déficitaires. Elle ne pourrait accorder à ces derniers que des prêts sujets à des plafonds nationaux dont le total serait limité par le total des engagements de prêt qui lui seraient consentis par les premiers.
- Dans le cas où ces plafonds seraient jugés insuffisants, il appartiendrait au FMI de décider du montant de crédits multilatéraux que ses ressources lui permettraient d'accorder à la Chambre européenne de compensation, et au-delà desquels les débiteurs devraient la rembourser en or ou en dollars.

« *Last, but not least* », je suggérais que toutes ces transactions soient libellées en une « unité de compte » européenne égale au dollar et baptisée dans ce premier mémorandum « dollar européen » ou « interfranc ». Cette double proposition fut rapidement et radicalement modifiée dans mes publications ultérieures et remplacée par celle d'une unité définie successivement comme égale à celle des monnaies européennes qui resterait la plus stable, ou même la plus élevée en valeur, et baptisée alternativement Moneur (pour monnaie européenne, rappelant aussi le nom de Jean Monnet) Europa et même Écu.

Cette analyse et ces propositions rencontrèrent une opposition presque unanime, tant au sein du Fonds Monétaire que dans les milieux académiques. Le Fonds continua à considérer comme malsain tout financement d'importations non essentielles et les professeurs d'université — notamment Haberler et Kindleberger — à regretter qu'un internationaliste puisse prôner la création d'une zone protectionniste et discriminatoire, coupée de la concurrence mondiale et dont les déficits croissants

DE L'UEP À NOS JOURS

ne pourraient être palliés que par l'affaiblissement constant de monnaies faiblardes².

Mon mémorandum de septembre 1947 fut cependant distribué trois mois plus tard à tous les membres du Fonds, et je fus autorisé à défendre, à Paris, au Comité des Paiements de l'OECE (Organisation Européenne de Coopération Économique), mes vues personnelles sur les réformes souhaitables du système monétaire européen. L'OECE constituait alors un admirable forum, où les experts nationaux s'efforçaient à la fois de défendre les instructions de leurs gouvernements respectifs, et de les faire modifier lorsque cela leur paraissait nécessaire pour arriver à un accord lors des réunions mensuelles, à Paris, de leurs ministres des Affaires étrangères. Quant à ces derniers, ils appréciaient tout avis leur évitant l'embarras d'être mis en minorité dans ces réunions.

C'est ainsi que je pus arriver assez rapidement, avec l'aide d'Hubert Ansiaux, vice-gouverneur de la Banque Nationale de Belgique à un accord avec la plupart des pays membres, sauf l'Angleterre et les pays scandinaves, sur les dispositions essentielles de la future Union Européenne des Paiements.

Plus important encore, très probablement, pour le succès final des négociations, fut l'appui politique et financier du gouvernement des États-Unis, dont le Département d'État me convainquit aisément de prendre congé en décembre 1949 du FMI afin de pouvoir négocier, en tant que conseiller spécial de l'Administration américaine en Europe, mes propres propositions, sans aucune modification que ce soit.

Quant au FMI, l'opposition forcenée du Département de la Trésorerie et de son délégué, Andrew Overby, continua à bloquer toute décision. Ce qui n'empêcha pas Overby lui-même de tenter vainement, lors de la décision finale du 19 septembre 1950, d'empêcher l'adoption de l'Accord sur l'UEP.

C'est aussi au Département d'État — et particulièrement à R. Bissell — que l'Europe doit que l'unité de compte de l'UEP n'ait pas été le dollar américain, que les délégués européens étaient prêts à accepter comme compromis entre les pays créanciers, partisans de règlements en or, et les pays débiteurs, partisans de règlement dans leur monnaie nationale. Je m'opposai à ce compromis et retardai l'accord jusqu'à ce que les Européens comprennent qu'il eût été absurde et indécent de laisser définir l'unité monétaire européenne par le Congrès des États-Unis.

Ne restait plus à vaincre dès lors que l'opposition de l'Angleterre, dont l'accord entraînerait celui des pays scandinaves. Le remplacement de Sir Stafford Cripps par Hugh Gaitskell fut décisif à cet égard.

Au cours d'une ultime négociation, à Londres, je parvins à convaincre Gaitskell que mes propositions ne signifiaient aucunement — comme il le pensait — un simple retour à l'étalon or, forçant son pays à choisir entre deux solutions toutes deux inacceptables : la déflation ou la dévaluation. À la surprise générale, il interrompit notre réunion pour quelques minutes, afin de mettre au point avec ses experts un texte donnant pleine satisfaction aux continentaux et à la délégation des États-Unis.

Le succès de l'UEP, au cours de ses huit ans et demi de fonctionnement, dépassa toutes les espérances et est unanimement reconnu aujourd'hui. Il devait — hélas ! — mourir de ce succès lui-même, en décembre 1958. Sa liquidation fut imposée aux autres pays par l'Angleterre, désireuse de rétablir le rôle international

15

² — Le professeur Haberler continue à défendre cette thèse et à considérer que l'évolution radicalement inverse du commerce international et des cours de change n'est explicable que par l'extension ultérieure de la libéralisation du commerce aux importations en provenance des États-Unis. Il n'a jamais accepté mon argumentation que l'acceptation par la France, par exemple, de montres suisses, d'acier belge et d'automobiles allemandes et italiennes, la rendrait plus concurrentielle et capable d'accepter également la concurrence des États-Unis.

ESPACE MONÉTAIRE EUROPÉEN

privilegié de la livre — plutôt que de l'Unité européenne de comptes et de règlements — dans un retour à la convertibilité mondiale des principales monnaies européennes. Elle torpilla stupidement un système institutionnel qui aurait permis de maintenir un lien fort utile entre l'Angleterre et la Communauté Européenne et de faire face bien plus efficacement que d'autres palliatifs — « groupe des dix », etc. — aux nouvelles crises que déclenchait dès 1960 l'affaiblissement graduel et, en 1971, l'effondrement total d'un système monétaire mondial ancré trop exclusivement sur la monnaie nationale des États-Unis, répétant ainsi l'effondrement, en 1931, d'un système mondial ancré à la fois sur la livre et sur le dollar.

NÉGOCIATION ET FREINAGE DU SYSTÈME MONÉTAIRE EUROPÉEN

L'Organisation Européenne de Coopération Économique cessa évidemment d'être « Européenne » avec l'entrée des principaux pays développés d'autres parties du monde dans une organisation rebaptisée Organisation de Coopération et de Développement Économique où l'influence des États-Unis dépassait évidemment de loin celle des pays européens.

Il en était de même au FMI, dans le réseau d'accords *swaps* bilatéraux du Système Fédéral de Réserve³ et dans les groupes *ad hoc* créés au cours de ces années, tels le Groupe des Dix, le Pool de l'Or, etc.

De l'Organisation monétaire européenne antérieure, il ne restait que l'AME (Accord Monétaire Européen) lequel « s'avéra rapidement être une enveloppe vide de coopération monétaire européenne ». Quant aux initiatives européennes prises à partir de la fin des années soixante — telles le Plan Werner, le serpent monétaire européen, etc. — aucune « n'eut soit le succès, soit l'ampleur nécessaire pour instaurer une coopération européenne de grande envolée »⁴.

En contraste frappant avec le rôle hégémonique des États-Unis et de l'Angleterre dans la création et l'abolition de l'UEP, ce sont principalement, les aléas de la coopération franco-allemande qui déterminèrent la création du SME. Ils continuent encore aujourd'hui et continueront sans doute demain, à déterminer les succès et les échecs du SME dans sa progression vers son objectif ultime : l'Union économique, monétaire, et donc politique de la Communauté.

Le Conseil Européen de Brême (6 et 7 juillet 1978) marqua le sommet le plus élevé jamais atteint à cet égard. Il prévoyait notamment dans les alinéas 2 et 4 des « Conclusions de la Présidence » : *Un fonds initial d'écus, destiné aux banques centrales de la Communauté, sera constitué moyennant le dépôt, d'une part, d'un montant en or et en dollars des États-Unis (à raison, par exemple, de 20 % des réserves actuellement détenues par les banques centrales des États membres) et, d'autre part, de monnaies de pays membres pour un montant d'un ordre de grandeur comparable. Deux ans au plus tard après l'entrée en vigueur du système, les arrangements conclus et les institutions existantes seront réunis en un Fonds monétaire européen.*

3— Permettant, notons-le, aux États-Unis d'obtenir de certains des pays membres le financement de déficits grandissants des États-Unis, dus le plus fréquemment aux exportations américaines de capitaux vers d'autres membres du réseau.

4— Ces observations et citations sont reprises d'une excellente étude à laquelle je renvoie le lecteur pour plus de détails et de qualifications : « Les choix monétaires européens 1950-1980 » de J.-P. Abraham et C. Lemineur-Toumson, Cahiers de la faculté des Sciences Économiques et Sociales de Namur, avril 1981.

DE L'UEP À NOS JOURS

La ratification de cet accord eut mis en œuvre l'essence même des diverses propositions que j'avais élaborées dans de nombreuses publications antérieures prônant la création d'une Chambre Européenne de Compensation entre banques centrales et qu'avaient entérinées de multiples organisations, telles que la Ligue européenne de coopération économique et surtout le Comité d'action de Jean Monnet pour les États-Unis d'Europe⁵.

Hélas, comme j'en exprimais la crainte à la page 79 de l'article de la Revue d'Économie Politique que je viens de citer, les banques centrales, jalouses de leur souveraineté en la matière, réussirent à émasculer considérablement les propositions du Conseil de Brême. L'alinéa 3.8 de la résolution du Conseil Européen de Bruxelles (4 et 5 décembre 1968), ne fait plus aucune référence aux dépôts de monnaies nationales et remplace la conversion définitive en écus de 20 % des réserves d'or et dollars par de simples « crédits croisés » renouvelables trimestriellement et en laissant, en fait et en droit, la propriété et les risques de change y afférant à chaque Banque centrale séparément, exactement comme auparavant. Quant au Fonds monétaire européen, il semble toujours remis aux calendes grecques, et la plupart des interventions de change continuent à se faire en dollars plutôt qu'en écus ou monnaies nationales⁶.

Le Conseil Européen de Rhodes (mars 1989) parviendra-t-il à surmonter ce combat d'arrière-garde des bureaucraties en place et à réactiver les progrès du SME vers l'UME (Union Monétaire Européenne) ? Il est d'autant plus téméraire de prédire aujourd'hui (fin décembre 1988) quelle sera la réponse à cette question que le lecteur la connaîtra au moment où paraîtra ce numéro de la Revue d'Économie Financière.

Je me hasarderai cependant à le faire, me basant essentiellement pour cela sur le traité solennellement paraphé en janvier 1988 par le Chancelier Kohl et le Président Mitterrand, en présence d'une vingtaine de leurs ministres, et ratifié en décembre par leurs Parlements respectifs. Ce traité consiste en deux protocoles additifs au Traité franco-allemand signé vingt-cinq ans plus tôt par le Président de Gaulle et le Chancelier Adenauer : l'un crée un Conseil de Défense et de Sécurité et l'autre un Conseil Économique et Financier associant les Présidents de la Banque de France et de la Bundesbank et les ministres français et allemands des Finances et de l'Économie, aux fins de renforcer la coordination actuelle de politique monétaire entre les deux pays.

17

La ratification de ce Traité permet d'espérer que le Conseil de Rhodes passera ce qui sera, à mon sens, le principal test de son succès : qu'une entente préalable entre dirigeants français et allemands convainque également leurs partenaires que les banques centrales des pays de la Communauté seront bien plus capables de résister aux pressions politiques inflationnistes dans un cadre fédéral que la plupart d'entre elles ne sont capables de le faire sur le plan national. C'est là, me semble-t-il, l'évidence même, et devrait permettre de transformer le FECOM en un Système Fédéral de Réserves indispensable à la gestion de l'Écu, initialement comme

5— Voyez par exemple, les pages 138-141 de mon livre de 1960 : « Gold and the Dollar Crisis » et les pages 75-78 de mon article sur l'« intégration économique européenne et politique monétaire » dans un numéro spécial de la Revue d'Économie Politique de 1960 intitulé : « La Restauration des Monnaies Européennes » et réalisé sous la direction de Pierre Dieterlen.

6— Voir, pour plus de détails, « l'Écu et la Vieille Dame : Un Levier pour l'Europe », sous la direction de M. Aglietta, Paris : Economica, 1986.

ESPACE MONÉTAIRE EUROPÉEN

principale « monnaie parallèle », et aussi rapidement que possible comme « monnaie entière » de l'Europe de demain⁷.

Quant à l' « autonomie » des autorités monétaires vis-à-vis des pouvoirs politiques elle n'implique certes pas leur isolement, mais bien au contraire une étroite coopération, indispensable au succès durable des unes comme des autres et dont l'Allemagne, bien plus que les États-Unis, donne depuis longtemps l'exemple. □

7— Je me permets de renvoyer les lecteurs désirant une plus ample information à ma plus récente analyse et à mes propositions concrètes à court et à long terme, présentées avec plus de détails qu'il n'en souhaite sans doute dans The Intermixture of Politics and Economics in the World Monetary Scandal : Diagnosis and Prescription (Rhodes College, Memphis, Tennessee, 1988, et The American Economist, New York, 1989).

