



Pierre Du Bois

Histoire de l'Europe monétaire 1945-2005 Euro qui comme Ulysse...

Graduate Institute Publications

I. Guerre et paix (1939-1950)

DOI : 10.4000/books.iheid.1031

Éditeur : Graduate Institute Publications

Lieu d'édition : Graduate Institute Publications

Année d'édition : 2008

Date de mise en ligne : 4 octobre 2015

Collection : International

ISBN électronique : 9782940549085



<http://books.openedition.org>

Édition imprimée

ISBN : 9782130567585

Référence électronique

DU BOIS, Pierre. *I. Guerre et paix (1939-1950)* In : *Histoire de l'Europe monétaire 1945-2005 : Euro qui comme Ulysse..* [en ligne]. Genève : Graduate Institute Publications, 2008 (généralisé le 24 avril 2019). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/iheid/1031>>. ISBN : 9782940549085. DOI : 10.4000/books.iheid.1031.

Ce document a été généré automatiquement le 24 avril 2019. Il est issu d'une numérisation par reconnaissance optique de caractères.

I. Guerre et paix (1939-1950)

- 1 Il ne suffit pas de remporter la victoire. Encore faut-il réussir la paix. Et la paix, ce n'est pas seulement l'arrêt des armes. C'est aussi la reprise économique, la reconstruction, la relance du commerce. Dans l'esprit des Alliés – et plus particulièrement dans celui des Américains – il convient d'éviter le retour aux années trente, au chaos monétaire et à la contraction du commerce international due à la montée des nationalismes économiques. Les dévaluations en série, le contrôle des changes, les moratoires, les clearings bilatéraux, la multiplication des barrières douanières, auxquels ont recouru le plus souvent les Etats, ont nu plus qu'ils n'ont aidé à la reprise de l'économie mondiale. Experts, diplomates, commentateurs ne cessent d'y faire référence pour expliquer la nécessité d'un nouvel ordre international, qui assied sur des bases sûres les relations économiques entre Etats.
- 2 Dès 1939, à Washington, les premières réflexions sur l'après-guerre cheminent au Département d'Etat.² Elles englobent les relations économiques internationales et la reconstruction. Au début de 1941, elles prennent un tour plus intense. Le 6 janvier, le président Roosevelt déclare : « L'ordre mondial que nous recherchons, c'est la coopération entre des pays libres, travaillant ensemble dans une société amicale et civilisée. » Le 14 août de la même année, à Placentia Bay, dans le Maine, Roosevelt et Winston Churchill, le premier ministre britannique, établissent, sous le nom de Charte de l'Atlantique, une liste de huit principes destinés à encadrer leur commune conduite de l'avenir. Deux d'entre eux concernent l'économie. Le premier prévoit « un accès au commerce et aux matières premières du monde » réservé à tous les Etats aux mêmes conditions, le second « une collaboration totale de toutes les nations sur le terrain économique pour leur garantir de meilleures conditions de travail, l'essor économique et la sécurité sociale ». La Charte de l'Atlantique scelle le rapprochement entre Washington et Londres.
- 3 En décembre 1941, les Etats-Unis entrent en guerre. Le 1^{er} janvier 1942, la Déclaration des Nations Unies, que signent vingt-six nations alliées contre l'Axe, confirme les principes de la Charte de l'Atlantique. La ligne – et la cause – que défendent les Américains est claire. Elle vise une reprise de l'économie mondiale – après la victoire – fondée sur une coopération internationale libéralisée. Elle est indiquée à l'article 7 du *Mutual Aid Agreement* que concluent Américains et Britanniques le 23 février 1942. Le texte vise à

l'élimination de toutes formes de traitement discriminatoire dans le commerce international et à la réduction des tarifs et autres barrières aux échanges.

- 4 Tout ne baigne pas dans la concorde. Roosevelt et Churchill sont séparés sur l'avenir de l'Empire britannique et sur le système des « préférences impériales » qui contredit l'approche universaliste du commerce international chère à l'administration américaine.
- 5 Mais les idées qui unissent sont plus fortes que celles qui séparent. Le concept qui fait son chemin est celui d'un nouvel ordre international qui comporte au minimum une double dimension politique et économique. En matière monétaire ressort la nécessité de mettre en place un « système international de stabilisation et de compensation » en vue de limiter et d'endiguer les fluctuations et les chocs entre les monnaies.³
- 6 En décembre 1941, immédiatement après Pearl Harbour, le secrétaire américain au trésor Henry Morgenthau lance l'idée d'une conférence internationale des ministres des finances en vue de créer un fonds international de stabilisation. Peu après, il recommande encore la création d'une banque internationale de reconstruction.
- 7 Dès 1942, l'idée d'une "*International Clearing Union*" retient l'attention des Américains et des Britanniques. De réunions en rapports, ils entreprennent d'en discuter le contenu et les structures. L'entente sur quelques principes n'exclut pas la mésentente sur des points fondamentaux. Et parmi ces points fondamentaux figurent le régime monétaire et le rôle du dollar et de l'or dans le futur système. Il est hors de question de restaurer l'étalon métallique, en particulier l'étalon-or, qui a prévalu avant 1914. En pareil cas, les banques centrales sont tenues d'assurer la convertibilité des billets de banque en lingot d'or. C'est une solution qu'écartent Américains et Britanniques en raison des expériences passées. Existent, au moins, deux autres solutions. La première est le système des taux de change flottants, où les cours sont déterminés par le marché, la seconde le système de parités fixes – mais ajustables.
- 8 Deux rapports, qui sortent presque en même temps au printemps 1943, font état des positions des uns et des autres. Le rapport britannique prévoit la mise en place d'une union internationale de compensation destinée à faciliter les paiements internationaux et à mettre à disposition des pays qui souffrent de manque de liquidités les crédits suffisants. Il recommande aussi l'ajustement automatique des parités selon un schéma assez proche du flottement des monnaies. Et le clou, en quelque sorte, c'est l'idée d'une monnaie fiduciaire internationale, le bancor, dont l'économiste britannique John Maynard Keynes envisage de confier l'émission à l'Union internationale de compensation. De son côté, l'Américain Harry Dexter White, collaborateur de Henry Morgenthau, soumet un plan plus classique, qui vise à éviter le retour aux erreurs de l'entre-deux-guerres. Il suggère d'instaurer un régime monétaire reposant sur le dollar et l'or – l'étalon de change or – et de créer un fonds de stabilisation des Nations unies en vue d'aider les pays affectés par des balances commerciales déficitaires. En outre, il propose la création d'une banque internationale de reconstruction. D'une certaine façon, pour citer Robert Skidelsky, la bataille entre Keynes et White devient l'un des grands duels politiques de la Seconde Guerre mondiale.⁴
- 9 Rien n'est encore définitif. Mais l'idée de deux institutions fait son chemin, celle d'un fonds monétaire international de stabilisation et celle d'une banque destinée à assurer le financement de la reconstruction et du développement. Les Alliés tombent d'accord sur la convocation d'une conférence internationale destinée, comme on dit, à finaliser le nouvel ordre international.

- 10 La conférence a lieu du 1^{er} au 22 juillet 1944 à Bretton Woods, une station climatique du New Hampshire. Quarante-quatre pays, représentés par plus de cinq cents experts et journalistes, y participent. Les négociations sont épuisantes. Lord Keynes, qui mène la délégation britannique, est au bout du rouleau, quand prend fin la rencontre.
- 11 Les Américains mènent le jeu. Ce faisant, ils influencent le résultat final de la conférence. White l'emporte sur Keynes. Le compromis entre les deux conceptions n'en est pas un. Malgré le caractère alambiqué de quelques formules, les accords répondent aux objectifs de Washington. Tout en faisant de l'or le fondement de l'ordre monétaire international, le système qui est arrêté assure la prééminence du dollar par le rôle de monnaie-étalon qui lui est attribué. L'étalon-or a été écarté tout comme le flottement des monnaies. L'Acte final, qui consacre les positions et les intérêts de Washington, est rédigé par les seuls Américains. *De facto*, les Etats-Unis sont érigés en guides de l'économie mondiale, en gardiens de l'ordre monétaire et en garant de la convertibilité en or.
- 12 Il est vrai que la mode est à la stabilité des taux de change. Rares sont les économistes qui défendent le flottement. Dans une étude de la Société des Nations, l'économiste estonien Ragnar Nurske, qui en est le principal auteur, démontre combien la flexibilité des taux de change est préjudiciable à la stabilité des économies et représente une source substantielle d'incertitude pour le commerce et la formation du capital.⁵
- 13 Deux accords qui mettent au monde deux institutions – le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque internationale de reconstruction et de développement (BIRD) – résultent de la conférence. Quatre buts en déterminent l'orientation : la coopération monétaire internationale, la stabilisation des monnaies, l'élimination des restrictions de change et la fourniture de crédits aux Etats membres.⁶ « Ce serait un malheur irréparable, si ce pays (les Etats-Unis) permettait par défaut le rétablissement à travers le monde des mêmes types de mesures restrictives et discriminatoires, des mêmes désordres monétaires et économiques qui ont conduit au désastre de la décennie avant la guerre », commente l'économiste Edward M. Bernstein, le second de Harry Dexter White.⁷
- 14 L'accord sur le FMI consacre d'une certaine façon l'instauration, sinon le retour, de l'étalon de change or, défini par l'article IV : « Le montant nominal de la monnaie de chaque membre sera exprimé par référence à l'or comme dénominateur commun ou par référence au dollar des Etats-Unis selon le poids et le titre en vigueur au 1^{er} juillet 1944. »⁸ Il confirme en même temps le statut du dollar comme étalon complémentaire. Les contraintes et obligations qui pèsent sur les membres visent à préserver au maximum la stabilité du système. Parités fixes – mais ajustables suivant les circonstances. Marge de fluctuation autour de la parité officielle limitée à un pourcent. Dévaluations compétitives sous haute surveillance. Unité du taux de change imposée à toutes les catégories de transactions. L'article IV indique ceci : « Chaque membre s'engage à collaborer avec le Fonds pour promouvoir la stabilité des changes, pour maintenir des arrangements de change ordonnés avec les autres membres et pour éviter des altérations de change compétitives. » En outre, l'accord assigne à ses membres le retour à la convertibilité des monnaies – sauf deux séries d'exceptions. En même temps, la conférence de Bretton Woods recommande l'instauration de la coopération commerciale entre les nations.
- 15 C'est au fond un accord assez général sur trois points – au moins – que révèle la conférence de Bretton Woods. Primo la nécessité d'un ordre monétaire international crédible qui évite le retour aux errements antérieurs. Secundo le maintien de la stabilité des prix. Tertio l'établissement de taux de change fixes. Dans les faits, c'est bien un *world*

dollar standard qui est mis en place. L'hégémonie monétaire américaine est assise désormais sur des bases solides.

- 16 Le 27 décembre 1945, à Washington, les articles des accords sont officiellement signés. Vingt-neuf pays y sont associés. La grande absente est l'Union soviétique. C'est le premier accroc au caractère international des institutions conçues à Bretton Woods. L'URSS n'a pas donné ses raisons. Elle a simplement fait savoir qu'elle ne considérait pas comme opportune son adhésion actuelle. A Washington, rapporte l'ambassadeur de France Henri Bonnet, l'absence de l'URSS a provoqué « une assez vive déception. »⁹ Trois Etats de l'Est ont apporté leur adhésion, la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie. Considérés comme Etats vaincus, la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie restent encore en dehors.
- 17 La réunion inaugurale des institutions de Bretton Woods a lieu à Savannah en mars 1946. L'URSS n'y est représentée que par quelques observateurs qui s'éclipsent presque aussitôt. Les informations qui sont communiquées à la presse sont étonnamment maigres. Ni communiqué officiel à Londres ni communiqué à Washington.¹⁰
- 18 Être maître du jeu, c'est déjà abriter le siège des nouvelles institutions. Washington et New York sont sur les rangs. La bataille est rude. Finalement, la première l'emporte sur la seconde. Les Etats-Unis ont pesé de tout leur poids sur la décision, alors que la Grande-Bretagne défendait les couleurs de New York. L'autre enjeu concerne les institutions. Il s'agit de déterminer le rapport d'autorité entre l'administration permanente du Fonds et les directeurs exécutifs qui représentent les grandes puissances. Là encore la décision penche en faveur du pouvoir politique contre le pouvoir financier à la grande déception de Lord Keynes.
- 19 De fait, l'ordre international est bien en peine de répondre aux objectifs fixés en 1944. Les institutions de Bretton Woods cherchent leur voie dans un contexte très incertain. Les difficultés de la transition sont considérables. L'heure est plutôt à l'intervention de l'Etat, au contrôle des changes et des transactions, au bilatéralisme en matière de coopération internationale.
- 20 En outre, l'expansion du communisme inquiète l'Occident. Menaces en France et en Italie. Extension à l'Est de la zone d'influence soviétique. Le vrai danger réside dans les conditions matérielles en Europe occidentale. Le ravitaillement n'est pas assuré. Les achats de matières premières sur le marché américain butent sur le *dollar shortage*, sur le manque de dollars. Le climat social est malsain. En octobre 1948, l'écrivain George Orwell note : « Il est important de réaliser, je pense, qu'en Grande-Bretagne la lutte entre le collectivisme et le laisser-faire est secondaire. Le principal objectif est la survie du pays. »¹¹ Comment restaurer le libre marché, la convertibilité, la libéralisation du commerce, quand tout est disloqué ? Les équilibres naturels ne reviennent pas par décret.
- 21 Le FMI a de la peine à imposer son autorité. L'intérêt national prime sur les principes qui sous-tendent les accords de 1944. Ce sont les Etats membres qui déterminent les nouvelles parités nationales que le Fonds annonce le 18 décembre 1946, non pas le Fonds lui-même. *De facto*, il abandonne l'initiative en la matière, ouvrant ainsi la porte à une moindre stabilité des taux de change.
- 22 Quelques Etats essaient de fonder leur politique monétaire sur des bases solides. Après la Libération, la Belgique, la Norvège, les Pays-Bas et l'Autriche recourent à des ponctions en vue de donner plus de crédit à leurs monnaies en les rendant plus rares. Le 21 juin 1948, en Allemagne, les Alliés occidentaux mettent en œuvre, après des débats dramatiques, une réforme monétaire radicale qui comporte une réduction importante de la masse

monétaire en circulation. Les résultats sont spectaculaires. C'est en quelque sorte le point de départ du relèvement de l'économie allemande.

- 23 Confrontés à des situations économiques difficiles, d'autres Etats mènent des politiques plus laxistes. En Italie, où l'inflation fait des ravages, le gouvernement renonce à introduire la convertibilité pour prévenir les achats massifs de devises et de marchandises étrangères. En France prévaut la politique « d'argent à bon marché » que permettent des taux d'intérêt très bas, alors même que la hausse continue des prix pèse sur l'économie. A l'exception de la Suisse et du Portugal qui sont proches de la convertibilité, nulle part le contrôle des changes n'est abandonné.
- 24 L'anarchie en matière de taux est à peine éliminée. La discipline qu'impliquent les accords de 1944 n'a pas cours. Combien d'Etats membres du FMI ne recourent-ils pas à des taux de changes multiples qui contribuent à la confusion monétaire ambiante ? Le marché officiel cohabite avec le marché libre. Le 18 octobre 1948, c'est la France qui introduit un cours libre du dollar à côté du cours officiel lors de la nouvelle dévaluation à laquelle elle recourt en vue de rééquilibrer le franc.
- 25 Des dévaluations sont opérées sans véritable concertation. A l'automne de 1947, la Grèce, l'Italie et la Pologne procèdent à des dévaluations non pas par des méthodes ouvertes mais par des moyens détournés qui mettent en cause directement les principes de Bretton Woods.¹²
- 26 De fait, les accords de 1944 ne sont pas adaptés aux conditions de l'après-guerre. Le Fonds monétaire international n'est pas l'instrument approprié. L'essayiste Bertrand de Jouvenel observe : « De même que le mécanisme politique des Nations Unies s'est révélé entièrement inadéquat à la véritable situation d'après-guerre, de même le mécanisme économique mis sur pied à Bretton Woods. »¹³
- 27 De plus, entre les Etats-Unis et l'Europe, tout est déséquilibré – la situation commerciale et financière en premier lieu. Les Etats européens ne sont pas en mesure d'assurer l'équilibre durable de leur balance des paiements qui les mette à l'abri de l'inflation et de ses effets sur les relations extérieures. En 1947, les exportations des pays de l'Europe occidentale vers l'Amérique du Nord représentent 14 % de leurs importations en provenance de cette région¹⁴.
- 28 Comment y remédier ? Le tournant intervient en 1947. L'état déplorable de l'Europe appelle des mesures. Et ces mesures, ce sont les Américains qui vont les échauffer. Le 5 juin, à Harvard, le secrétaire d'Etat George Marshall lance son plan de redressement en vue d'accélérer le relèvement de l'Europe en invitant les Européens à élaborer un programme commun.¹⁵ L'événement a une portée autant politique qu'économique. Le régionalisme est en quelque sorte substitué à l'universalisme. De toute façon, il n'est contraire ni à la Charte des Nations unies, ni à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). L'économiste français François Perroux note : « Pas d'économie mondiale sans l'intermédiaire d'accords entre voisins. Pas d'accord entre voisins dépourvu de dangers et de risques, hors l'acceptation d'un minimum de discipline générale. »¹⁶
- 29 Le programme de relèvement, que lancent les Etats-Unis en juin 1947, implique une certaine coordination entre Européens. De là, l'*Economic Cooperation Administration* (ECA) américaine et l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) sont posées sur les fonts baptismaux en avril 1948. L'aide américaine est assortie de conditions très strictes. La loi du 3 avril 1948 fait obligation aux pays qui reçoivent l'aide Marshall de

« prendre les mesures financières et monétaires nécessaires pour stabiliser leur monnaie et établir un taux de change valable. »¹⁷ Les accords bilatéraux conclus entre les Etats-Unis et les pays européens comportent les mêmes contraintes. Ce n'est pas tout. Washington insiste aussi sur la stabilisation financière, la lutte contre l'inflation, l'équilibre budgétaire et l'établissement de conditions économiques saines.¹⁸ Un volet de conditions qui fait date. L'enjeu de la stratégie de Washington est double – transatlantique et européen. Et, dans la mesure où il est double, il suppose des dispositions qui facilitent les échanges entre l'Amérique et l'Europe et en Europe même. De 1948 à 1952, plus de treize milliards de dollars vont être consacrés par les Américains au relèvement de l'Europe.

- 30 Sous l'empire du plan Marshall, le Fonds monétaire international joue un rôle marginal qui ne correspond pas aux buts et aux espoirs initiaux. *The Economist* observe : « La difficulté est que l'approche régionale du problème de la convertibilité n'est pas de celles que le Fonds monétaire international est en mesure d'assurer actuellement. »¹⁹ De plus, en matière de crédits, il dispose de moyens limités qui correspondent aux montants que lui ont alloués les Etats – moyens d'autant plus limités qu'il n'est pas autorisé à aider les pays qui bénéficient de l'aide américaine dans le cadre du plan Marshall.
- 31 Plus que le FMI, c'est Washington qui maintient le cap sur quelques principes qui inspirent sa conduite envers ses partenaires. Non sans rencontrer résistances et déboires en raison de la situation des économies européennes.
- 32 C'est ainsi qu'en Grande-Bretagne, le retour à la convertibilité que requiert l'accord de prêt conclu avec les Etats-Unis le 6 décembre 1945 ne fait pas l'unanimité. La mesure est considérée par beaucoup comme prématurée. L'état de la nation est sombre. Les crédits américains et canadiens sont épuisés. Les réserves d'or ont fondu. Les exportations ne contrebalancent pas les importations. De quoi refroidir les audaces.
- 33 Mais les pressions américaines sont fortes. Le multilatéralisme que défend Washington requiert le retour à la convertibilité des monnaies. Le 15 juillet 1947, la convertibilité de la livre et la liberté des changes sont rétablies. La situation est dramatique, le climat lourd et tendu. Trop pour être supporté longtemps.²⁰ La machine craque. L'Angleterre, qui vit au-dessus de ses moyens – elle n'est pas la seule – n'est pas prête à supporter le choc. L'hémorragie de devises qu'entraîne la convertibilité menace la livre.
- 34 Que faire ? La dévaluation de la livre est une première possibilité. C'est une autre formule que retient Hugh Dalton, le chancelier de l'Echiquier. Le 20 août, la convertibilité est suspendue avec l'accord des Américains.²¹ Le contrôle des changes est restauré. Et le transfert des comptes en livres est limité à la zone sterling. « La libre convertibilité, remarque M. Dalton, faisait retomber sur les épaules de la Grande-Bretagne toutes les difficultés que la pénurie de dollars impose aux autres pays. »²² L'expérience a tourné court. « La prédominance écrasante des Etats-Unis » – pour citer *Le Monde* – exclut dans l'immédiat toute possibilité de liberté des changes faute d'or et de dollars en suffisance.²³ La convertibilité reste un horizon lointain.
- 35 La route est rocailleuse. Les relations monétaires continuent de subir des chocs. En septembre 1949, l'Europe est emportée par une véritable tempête monétaire qui bouleverse les parités et trouble le climat ambiant. Tout part du Royaume-Uni, dont le déficit met en cause la situation interne et internationale. Depuis des mois, la question de la dévaluation de la livre est sur le tapis. Le 19 septembre, la nouvelle tombe enfin.²⁴ La

livre est dévaluée de 30,5 %. Depuis l'abandon de l'étalon-or en 1931, c'est la mesure la plus spectaculaire prise par les Britanniques en matière monétaire.

- 36 Toute une série d'autres monnaies sont impliquées dans le réaligement. Les livres australienne, sud-africaine, irlandaise et égyptienne, la roupie indienne, les couronnes danoise et norvégienne, le franc français, le franc belge, la lire italienne accompagnent la dévaluation de la livre. En Italie, le débat est particulièrement animé. Suivre la livre ou rester lié au dollar : voilà la question qui divise.²⁵ Dans le cas du deutsche Mark, les négociations entre Alliés durent près de dix jours, avant qu'un accord ne permette une dévaluation de 20,6 % – moindre que celles du franc et de la livre.
- 37 Ni Washington, ni le FMI ne sont étrangers à la décision de Londres. L'état des réserves en or et en dollars de la Grande-Bretagne n'est pas seul en cause. D'une certaine façon, ils comprennent aussi l'importance de la mesure comme un préalable au retour à la convertibilité. Mais là encore, l'attente est prématurée.
- 38 De toute façon, le bilan n'est pas très rose. Après quatre ans de paix, constate le FMI en 1949, « la dépendance vis-à-vis du commerce bilatéral et des devises inconvertibles est beaucoup plus grande qu'avant la guerre. »²⁶ Cela peut-il seulement changer ?
- 39 Pressés par les Américains, les Européens ne sont pas d'accord entre eux sur les remèdes. Retour à l'équilibre de la balance des paiements comme préalable au retour à la convertibilité ou retour à la convertibilité comme préalable au retour à l'équilibre de la balance des paiements ? Tout est encore trop compliqué pour permettre une percée majeure en matière monétaire. Qui plus est, les désordres monétaires qu'illustrent – ô combien ! – les dévaluations répétées et le labyrinthe des taux de change officiels et libres mettent en cause l'autorité du FMI. Faute de pouvoirs suffisants, il n'est pas en mesure de faire respecter les principes mêmes qui définissent son rôle.
- 40 A partir de 1947, le manque, voire la famine, de dollars, commence à sérieusement préoccuper Américains et Européens. C'est une sorte de serpent de mer qui traverse toute la période. Les causes sont complexes. Y remédier ne va pas de soi. Importer moins et exporter plus. C'est vite dit. Le plan Marshall répond en partie aux besoins des Européens. Mais pas totalement. De toute façon, commente Raymond Aron en 1949, « la monnaie américaine est et restera, quelle que soit la technique employée, une monnaie rare, parce que l'économie américaine, qui détient un surplus de produits primaires (agricoles et minéraux), possède désormais une industrie qui répond à presque tous les besoins du marché intérieur. »²⁷
- 41 De fait, les Etats-Unis exportent plus qu'ils n'importent. C'est un faux avantage dans les circonstances du moment. Dans un mémorandum, la Maison blanche observe ceci : « On reconnaît de plus en plus aux Etats-Unis qu'on est une grande nation créditrice et qu'on ne peut pas continuer à vendre nos produits à l'étranger ou à recevoir un retour sur nos investissements et les obligations de crédit qui nous sont dus, à moins que les pays étrangers, d'une façon ou d'une autre, puissent obtenir les devises fortes nécessaires à faire ces paiements soit par des exportations de marchandises vers les Etats-Unis via les services tels que le transport maritime, les assurances, le tourisme, ou via l'accroissement des investissements à l'étranger. »²⁸
- 42 Qui plus est, les échanges entre les pays européens sont compromis par le maintien d'entraves de toute sorte. Et les paiements sont hypothéqués par l'absence d'accord multilatéral. En 1946-1947, des accords bilatéraux règlent les transactions. En octobre 1948 et juillet 1949, des accords de paiements et de compensations entre les pays

européens améliorent quelque peu la situation – mais pas suffisamment pour surmonter toutes les complications. Comment s'en sortir ? Là encore les Etats-Unis prennent les devants. Ils pressent les Européens – et plus particulièrement les Britanniques qui entendent conserver à la livre son rôle international et à Londres son importance comme place financière – de créer une Union européenne des paiements (UEP) qui intègre la livre. La bataille est dramatique. Les Européens sont divisés, les intérêts contradictoires et les positions très différentes. Rien n'est acquis d'avance. La participation de la Grande-Bretagne reste incertaine malgré les pressions américaines répétées.

- 43 Le 2 novembre 1949, l'OECE recommande, dans une résolution, une double libéralisation du commerce et des paiements en vue d'accélérer le relèvement européen. Un groupe de neuf experts, sur mandat de l'OECE, soumet en janvier 1950 un rapport que le Comité exécutif de l'organisation approuve le même mois et le Conseil de l'organisation le mois suivant.²⁹ « Il y a un urgent besoin d'établir un système de paiements en Europe sur une base véritablement multilatérale et de l'associer aux efforts des pays membres de l'OECE en vue de libéraliser leur commerce mutuel et d'assouplir les mesures de contrôle sur les transactions invisibles » observe *The Economist*³⁰.
- 44 Cependant, l'issue est encore ouverte. A Londres, réserves et interrogations sont nombreuses. Le 7 mars 1950, le cabinet de Westminster approuve un plan qui associe le Royaume-Uni et la zone sterling d'un côté et le système européen de paiements de l'autre, évitant ainsi le risque d'une division de l'Europe occidentale. Les partenaires du Royaume-Uni sont soulagés. Le même 7 mars, à Londres, le ministre français des affaires étrangères Robert Schuman déclare à son collègue britannique Ernest Bevin que le gouvernement français est de plus en plus convaincu que cela serait une erreur d'entrer dans un système qui inclurait l'Allemagne mais n'inclurait pas la Grande-Bretagne.³¹
- 45 La décision britannique n'a pas coulé de source. C'est le moins que l'on puisse dire. En mars 1950, Ernest Bevin confesse à l'Américain Averell Harriman : « Le gouvernement de Sa Majesté a eu la tâche difficile de réconcilier ses intérêts dans le Commonwealth, dans le maintien de la zone Sterling et dans la stabilité de l'Europe occidentale. Il a fait de son mieux. Et donc il ne peut pas aller plus loin que la formule retenue. »³² C'est déjà beaucoup.
- 46 Au cours du printemps, les négociations avancent dans un climat tendu. La nouvelle étape est difficile – peut-être plus difficile que les précédentes.³³ Mais les verrous finissent par sauter. En juin, les lignes directrices de l'UEP sont arrêtées. Le 7 juillet, le Conseil de l'OECE entérine le canevas technique élaboré par les diplomates et les experts.
- 47 L'accord instituant l'Union européenne des paiements est conclu le 19 septembre 1950 après dix mois de négociations ininterrompues. Seule compte désormais la position globale de chaque pays vis-à-vis de l'ensemble des autres.³⁴ Mettant fin aux relations bilatérales entre pays débiteurs et pays créditeurs, il instaure un régime de compensation multilatérale et de facilités de crédits pour toutes les opérations de paiements effectuées par les pays membres entre eux, établit une fixité absolue des parités et introduit une unité de compte européenne alignée sur le dollar. L'administration de l'Union est confiée à la Banque des règlements internationaux.
- 48 Destinés à assurer sans histoire la libre transférabilité des devises qui découle de l'accord, quelques arrangements bilatéraux sont conclus entre quelques Etats.³⁵ C'est la première étape vers le retour à la convertibilité monétaire, comme le relève en 1953 le Comité de direction de l'UEP.³⁶

- 49 Des mesures commerciales complètent le dispositif des paiements. Les échanges sont en partie libérés des contingentements. Des pourcentages de libération sont décidés en 1950. Dès 1951, 75 % des importations privées en provenance des pays membres sont libérées par l'Allemagne, l'Union économique belgo-luxembourgeoise, les Pays-Bas, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, le Portugal, la Suède et la Suisse – mais non pas par la France et le Royaume-Uni.³⁷ Des restrictions quantitatives sur un certain nombre de produits sont supprimées. Quelques transactions invisibles suivent le même chemin.
- 50 La libéralisation des échanges est appuyée sur la multilatéralisation des paiements. Le cadre bilatéral fait place à un système multilatéral qui influence directement le commerce européen. Le but est atteint. Le rôle régulateur de l'UEP compense ainsi les défauts de l'ordre mondial visé par les accords de 1944. Toute discrimination fondée sur des considérations monétaires est ainsi éliminée entre les pays participants.³⁸
- 51 L'universalisme ne disparaît pas. Les institutions de Bretton Woods continuent d'assumer les missions que leur ont assignées les accords de 1944. Mais devant les défis que renouvellent et dramatisent les vicissitudes économiques, politiques et sociales, elles montrent très tôt des limites de ressources et de vision qui en réduisent l'influence. *Le Monde* observe : « Les organismes de Bretton Woods, conçus pour remédier en période normale à des déséquilibres limités dans leur ampleur ou dans leur durée ont été dépassés par les problèmes de l'après-guerre. »³⁹ En lieu et place, le régionalisme représente une formule réaliste pour faire face à la situation dramatique qui prévaut en Europe. C'est celle qu'avec le soutien des Américains les Européens occidentaux mettent en place, non sans mal, à partir de 1948.
- 52 Aller plus loin dans l'intégration monétaire n'est pas d'actualité. Les conditions politiques ne sont pas réunies. La monnaie reste un attribut de la souveraineté nationale et un instrument de politique économique que les Etats entendent conserver.
- 53 Néanmoins, les idées de coopération et d'union cheminent dans les consciences. La notion d'interdépendance, qui n'est pas nouvelle, entre dans les réflexions courantes, celle de construction européenne prend consistance. Déjà ancienne, l'idée d'une union économique et monétaire européenne trouve sa place presque naturelle dans le débat sur la reconstruction de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale, alors que les économies ont peine à remonter la pente et les échanges internationaux à redémarrer. Par essence, elle rencontre une résonance particulière dans le mouvement européen qui prend son envol. Elle figure le plus souvent parmi les thèmes qu'aborde le discours européen. En octobre 1946, à Venise, lors du premier Congrès du *Movimento federalista europeo*, l'économiste Gino Luzzatto, tout en mesurant lucidement les difficultés et limites de l'entreprise, évoque – l'un des tout premiers – la réalisation d'un marché intérieur européen, l'introduction d'une monnaie unique, « expression économique la plus significative de l'Europe » et la mise en place d'une banque européenne dotée de réserves d'or et de devises.⁴⁰ A Montreux, en août 1947, lors du premier congrès de l'Union européenne des fédéralistes, l'économiste français Maurice Allais, abordant les aspects économiques du fédéralisme, mentionne l'introduction d'une monnaie unique calculée à partir de « la valeur moyenne pondérée des salaires de base dans les différentes capitales des Etats fédérés », à condition qu'elle soit précédée ou accompagnée par l'unification politique.⁴¹
- 54 Lors du Congrès de La Haye, en mai 1948, le Comité économique et social, non sans âpres discussions, vote une résolution plutôt audacieuse, qui mentionne, parmi les objectifs

finaux qui sont énoncés, la complète unification des monnaies.⁴² Lors de la Conférence économique du mouvement européen, à Londres, en avril 1949, les questions monétaires et financières font l'objet de discussions poussées. Le document final insiste sur les mesures suivantes : retour à la libre convertibilité des monnaies, coordination des politiques financières en matière de déficits ou d'excédents budgétaires, de mouvements de capitaux et de politiques de crédit et établissement d'une commission de hautes autorités monétaires pour aider à la concertation sans mettre en cause les règles de Bretton Woods. Et – au conditionnel – éventuelle institution d'un système monétaire comportant une monnaie unique sous la responsabilité d'un organisme commun approprié.⁴³ Toutes les associations européennes, peu ou prou, défendent les mêmes vues. En Allemagne, *Europa Union*, qui fait de l'unité économique de l'Europe une nécessité impérieuse, prévoit « l'introduction d'une monnaie européenne commune à travers la restauration préalable de la convertibilité des monnaies. »⁴⁴

- 55 En 1949, l'économiste roumain Radu Plessia relève l'incompatibilité de la diversité monétaire avec les principes fondamentaux d'une économie unitaire. L'existence d'une seule monnaie européenne reste « un but obligatoire à atteindre, dès que possible, pour réaliser une véritable économie européenne. »⁴⁵ Un autre économiste, Simon Marcovici-Cleja défend des thèses similaires.⁴⁶ De nombreux économistes, au tournant des années 1940, recommandent la création d'une union monétaire contrôlée par une autorité monétaire européenne et l'introduction d'une monnaie commune (l'Ecu) qui flotterait par rapport au dollar, alors que les monnaies européennes seraient stabilisées par rapport à elle. Ces économistes sont ainsi convaincus que le succès de l'intégration dans le domaine de la libre circulation des biens dépend en définitive de l'extension des politiques communautaires à la monnaie – et à la fiscalité.
- 56 De toute façon, des règles et des disciplines communes sont nécessaires pour construire sur des bases solides un ordre monétaire stable. Les variations des taux de change perturbent plus les relations commerciales entre Etats qu'elles ne les valorisent. « Ainsi, observe l'économiste Jacques Rueff, pour qu'une Europe unie soit demain, à la fois une zone de liberté et une zone de bien-être, pour qu'elle ait stabilité et durée, il faut en premier lieu que soit reconstitué, entre tous les pays que l'on veut unifier, le jeu des mécanismes monétaires. »⁴⁷ Une régulation monétaire est nécessaire aux échanges entre les nations. C'est bien par la monnaie, pour paraphraser Jacques Rueff, que l'Europe est aussi appelée à se faire. A condition, bien sûr, que soit préservée l'économie de marché si chère à ce dernier.

NOTES

2. Voir Cordell Hull, *The Memoirs*, New York, The Macmillan Company, 1948, vol. II, pp. 1 225 et ss.

3. Lettre de Lord Keynes au Dr. White, 11 octobre 1943, in *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print*, partie III, *From 1940 through 1945*, série L, *World War II and General*, vol. 4, *General Affairs, January 1944-December 1944*, Washington, University Publications of America, 1998, p. 99.

4. Robert Skidelsky, *John Maynard Keynes*, vol. 3, *Fighting for Britain 1937-1946*, Londres, Macmillan, 2000, p. 239.
5. Voir *International Currency Experience: Lessons from the Interwar-Period*, une étude de l'Economic, Financial and Transit Department de la Société des Nations.
6. Voir Robert Mossé, *Le système de Bretton Woods et les grands problèmes de l'après-guerre*, Paris, Librairie de recueil Sirey, 1948, p. 21.
7. Edward M. Bernstein, "A practical international monetary policy", in *The American Economic Review*, décembre 1944, p. 784.
8. Article IV, section 1, (a), Articles of Agreement of the International Monetary Fund.
9. Lettre de Henri Bonnet à Georges Bidault, 4 janvier 1946, in *Documents diplomatiques français. 1946*, t. 1 (1^{er} janvier-30 juin), Bruxelles, Berne, P.I.E.-Peter Lang, 2003, p. 29.
10. *The Economist*, 23 mars 1946.
11. George Orwell, "Britain's struggle for survival", in *Commentary*, octobre 1948, p. 343.
12. *The Economist*, 13 décembre 1947.
13. Bertrand de Jouvenel, *L'Amérique en Europe. Le Plan Marshall et la coopération intercontinentale*, Paris, Plon, 1948, p. 21.
14. Organisation européenne de coopération économique, *Programme de relèvement européen. Second rapport de l'OECE*, Paris, février 1950, p. 24.
15. *Documents on European Recovery and Defence. March 1947-April 1949*, Londres, New York, Royal Institute of International Affairs, 1949, p. 10.
16. François Perroux, *Le plan Marshall ou l'Europe nécessaire au monde*, Paris, 1948, p. 110.
17. Section 115, art. b, par 2).
18. Section 102.
19. *The Economist*, 15 novembre 1947.
20. Hugh Dalton, *High Tide and After. Memoirs 1945-1960*, Londres, Frederick Muller Limited, 1962, p. 260.
21. *Ibid.*, pp. 262 et ss.
22. *Le Monde*, 22 août 1947.
23. *Le Monde*, 24-25 août 1947.
24. *Le Monde*, 20 septembre 1949.
25. Epicarmo Corbino, "Currency and exchange policy in the Postwar years", in *Banco di Roma, Ten Years of Italian Economy 1947-1956*, Rome, Review of the Economic Conditions in Italy, 1956, p. 213.
26. International Monetary Fund, *Fourth Report of the Executive Directors*, Washington, 1949, p. 3.
27. Raymond Aron, « Livre et dollar. La famine de dollars », *Le Figaro*, 2 septembre 1949. Reproduit dans R. Aron, *Les articles du Figaro*, t. 1, *La guerre froide 1947-1955*, Paris, Editions de Fallois, 1990, p. 273.
28. "United States policy regarding the balance of payments problem", in *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print*, partie IV, *From 1946 through 1950*, série M, *International Organizations, Commonwealth Affairs and General 1949-1950*, vol. 6, *January 1949-December 1950*, Washington, University Publications of America, 2000, p. 17.
29. Voir Jacob J. Kaplan et Günther Schleiminger, *The European Payments Union. Financial Diplomacy in the 1950s*, Oxford, Clarendon Press, 1989.
30. *The Economist*, 21 janvier 1950.
31. "Record of conversation between Mr Bevin and M. Schuman during the State visit of the French President to London, 7th March, 1950", in *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print*, partie IV, *From 1946 through 1950*, série M, *International Organizations, Commonwealth Affairs and General 1949-1950*, vol. 6, *January 1949-December 1950*, op. cit., p. 14.

32. Procès-verbal d'une conversation entre Ernest Bevin et Averell Harriman, 8 mars 1950, in *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print*, partie IV, *From 1946 through 1950*, série M, *International Organizations, Commonwealth Affairs and General 1949-1950*, vol. 6, *January 1949-December 1950*, op. cit., p. 15.
33. Organisation européenne de coopération économique, *Programme de relèvement européen. Second rapport de l'OECE*, op. cit., p. 80.
34. Robert Marjolin, *Le travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Paris, 1986, p. 216.
35. *The Economist*, 23 septembre 1950.
36. Union européenne des paiements, *Troisième rapport annuel du Comité de direction. 1^{er} juillet 1952-30 juin 1953*, Paris, 1953, p. 12.
37. Organisation européenne de coopération économique, *La coopération économique européenne. Quatrième rapport établi pour le Conseil de l'Europe par l'Organisation européenne de coopération économique*, Paris, septembre 1952, p. 17.
38. Direction des études du secrétariat général du Conseil de l'Europe, *L'état actuel de l'intégration économique de l'Europe occidentale*, Strasbourg, mai 1955, p. 20.
39. *Le Monde*, 3-4 septembre 1950.
40. Gino Luzzatto, « Aspects économiques du programme fédéraliste », in *L'Action fédéraliste européenne*, n° 3, novembre 1946, p. 34.
41. Union européenne des fédéralistes, *Rapport du premier congrès de l'UEF*, Genève, 1947, p. 43.
42. *Europe Unites. The Hague Congress and After*, Londres, 1949, p. 70.
43. "Resolution über Währungs- und Finanzfragen, angenommen auf der Wirtschaftskonferenz in Westminster am 24. April 1949", in *Europa. Dokumente zur Frage der Europäischen Einigung*, Munich, 1962, p. 186.
44. *Europäische Hefte. Politik. Kultur. Wirtschaft*, juillet 1950, p. 9.
45. Radu Plessia, *L'Europe unie : problèmes et perspectives économiques*, Paris, 1949.
46. Simon Marcovici-Cleja, *L'euro, monnaie or de l'Europe. Unité monétaire européenne*, Paris, s.d. (1949). Traduction anglaise : *The Euro, a New European Gold Currency*, Londres, 1949.
47. Jacques Rueff, « L'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas », *Synthèse*, n° 45, 1950. Reproduit dans Jacques Rueff, *L'âge de, l'inflation*, Paris, Payot, 1963, p. 128.