

# LE FEDERALISTE

revue de politique

*Espérer le maintien de l'harmonie parmi  
plusieurs Etats indépendants et voisins  
ce serait perdre de vue le cours uniforme  
des événements humains et aller contre  
l'expérience des siècles.*

Hamilton, The Federalist



---

XIII<sup>e</sup> ANNEE, NUMERO 1, MARS 1971

# LE FEDERALISTE

revue de politique

*Directeur:* Mario Albertini

*Le Fédéraliste*, fondé par un groupe de militants du Mouvement Fédéraliste Européen, est actuellement l'organe des Centres d'études sur la paix, l'ordre international et le fédéralisme européen nés au sein du Mouvement. Edité pendant trois ans en italien, *Le Fédéraliste* paraît maintenant en français. Il vit grâce à ses abonnés. A la fin de chaque année la revue publie son bilan.



Quatre numéros par an

Abonnement pour les pays européens F. 20 - L. 2000. — Abonnement de soutien F. 50 - L. 5000. — Abonnement pour les pays extra-européens \$ 8.

---

*Direction, Rédaction et Administration:* Corso Cavour 16, 27100 Pavia - c.c.p. n. 3/38688. *Rédaction lyonnaise:* Bernard Lesfargues, 36, rue des Essarts, 69 Bron (Rhône) - c.c.p. n. 5654-32, 69 Lyon.

## ***L'union monétaire et l'alternative politique européenne***

### TABLE DES MATIERES

<i>L'union monétaire et l'alternative politique européenne</i> . p.	1
ROBERT TRIFFIN, <i>La scène monétaire internationale aujourd'hui et demain</i> . . . . . »	4
RINALDO OSSOLA, <i>Dans l'attente d'une organisation poli- tique de l'Europe</i> . . . . . »	27
MARIO ALBERTINI, <i>Aspects politiques de l'unification monétaire</i> . . . . . »	39
<b>LES DOCUMENTS</b>	
<i>Bilan de la revue pour l'année 1970</i> . . . . . »	52

*Nous avons consacré ce numéro aux rapports présentés par Robert Triffin, professeur à l'Université de Yale, Rinaldo Ossola, président du Comité des experts du Groupe des Dix et sous-directeur général de la Banque d'Italie, et Mario Albertini à la Journée d'études sur le thème «Pour un système européen de réserve», organisé à Turin le 20 juin 1970 par le Centre européen d'études et d'informations, sur la base d'un document de travail élaboré par deux militants turinois du M.F.E., Alfonso Jozzo et Antonio Mosconi, et connu de nos lecteurs puisqu'il a été publié dans la livraison n° 2 de 1969.*

*Notre but est d'inviter à discuter, après l'avoir isolé, un élément de la situation politique qui pourra présenter, une fois sa nature véritablement éclaircie et convenablement utilisée, un intérêt exceptionnel pour l'Europe et pour le fédéralisme. L'élément en question est l'engagement pris par les gouvernements de réaliser, au cours des dix années à venir, l'union monétaire et économique. Les aspects par lesquels il se distingue des autres données de la situation politique et qui font son importance sont: a) sa consistance, b) sa solution (s'il doit y en avoir une).*

*Les engagements des gouvernements pour une Europe qui aille au delà de la somme des intérêts nationaux des États ne sont pas, par définition, quelque chose de sérieux. Mais, heureusement, derrière l'engagement pour l'union monétaire il y a la poussée des faits. L'union monétaire*

*et économique n'est encore, plus d'un an après la conférence de La Haye, ni la manifestation d'une véritable volonté politique, ni un programme réaliste et réalisable. Mais c'est un nœud à défaire. Et un nœud qui a été créé par le degré de développement du Marché commun. Les gouvernements et les partis ne pourront pas ne pas s'en occuper aussi longtemps que les problèmes que pose le degré de développement atteint par le Marché commun n'auront pas été soit résolus, soit éliminés avec l'élimination même du Marché commun. Et il n'y a qu'une solution: un gouvernement européen.*

*Les gouvernements, les partis, les centres d'information, en un mot la classe dirigeante, ne se rendent pas compte, à part de louables exceptions individuelles, du carrefour auquel est parvenue l'intégration européenne. Aux éclats des gouvernements, à leur prétention infantile de faire la monnaie européenne sans construire, d'abord, un gouvernement européen, fait écho, sur la même ligne, et sans l'excuse de la réticence parfois nécessaire à qui agit, le chœur des grands journaux qui en arrivent même, avec un «pragmatisme» à faire pâlir celui de Pompidou, à prendre pour un stérile exercice doctrinaire des mystiques de l'Europe le réalisme rationnel de ceux qui lient monnaie et gouvernement.*

*Il faudrait donc répéter que le refus du rationnel est le refus du réel, que ce refus n'est que la fuite hors du terrain de l'action responsable, qui comporte la rationalité des projets; que le refuge dans cette veulerie qu'est le beneficio del tempo (la suprême maxime politique des Italiens à la fin du Quattrocento), qui laisse aux faits, c'est-à-dire aux autres, concrètement aux Russes et aux Américains, la tâche de faire des projets et de construire l'avenir.*

*Mais il est préférable d'observer que l'Europe moribonde s'exprime précisément lorsque l'Europe neuve peut naître. Cela s'est déjà produit avec la C.E.D. Dans la conscience de la classe dirigeante, mais non dans le dur*

*germe des faits, la C.E.D. était quelque chose d'extravagant, l'idée d'une armée européenne sans Etat européen, comme si on avait été encore à l'époque féodale des armées de rencontre.*

*La monnaie européenne elle aussi, sans Etat européen, n'est qu'extravagance. Mais tant que les gouvernements et les partis devront s'en occuper, il y aura un champ pour l'action d'une minorité lucide et courageuse, capable de jouer le jeu de la réalité, et non le jeu illusoire du narcissisme des belles âmes qui infeste la politique européenne autant que le pragmatisme de la classe dirigeante. Il s'agit d'accepter le jeu, imposé à tous par la situation, de l'union monétaire, et de s'appuyer sur le fait électoral européen pour déplacer du plan national au plan européen le mécanisme de la motivation et de la formation de la volonté politique.*

*Cela ne signifie pas que les militants fédéralistes doivent renoncer à quoi que ce soit. La grande leçon du fédéralisme européen né dans la Résistance demeure ce qu'elle a toujours été: ou l'Europe entre dans une phase constituante globale, pour adapter toutes les institutions politiques et économiques aux exigences de la société, ou elle est destinée à la mort historique.*

*Les militants fédéralistes savent que ce dessein ne sera jamais réalisé par un ramassis d'illuminés. Ils savent qu'il ne peut être que l'expression historique de la naissance, de l'affirmation et de la vie du peuple européen. S'appuyer sur le fait électoral européen, c'est reconnaître cette vérité simple et en même temps grandiose, c'est reconnaître le rôle du seul protagoniste possible de ce processus, et par conséquent le libérer, par le moyen électoral européen, des prisons politiques nationales dans lesquelles il ne peut ni prendre conscience de lui-même, ni s'unir, ni pourvoir à son avenir.*

## La scène monétaire internationale aujourd'hui et demain \*

ROBERT TRIFFIN

La scène monétaire internationale, dans la première moitié de 1970, contraste nettement avec celle de 1969 et des années précédentes. De nouveaux changements, plus révolutionnaires encore, sont à attendre des années, et même des mois, à venir.

### I

Les ouragans qui ont ébranlé les marchés de l'or et des changes à plusieurs reprises ces cinq dernières années, et particulièrement en 1969, ont soudain molli. Le cours de l'or et les taux de change de toutes les devises importantes oscillent désormais depuis des mois au voisinage de leurs parités officielles.

Comment faut-il l'expliquer? Et cela va-t-il durer?

Le calme qui prévaut actuellement sur les marchés de l'or et des changes est le résultat de trois événements dont les deux premiers reflètent — paradoxalement — l'échec plutôt que le succès des politiques officielles.

---

\* Traduit de l'anglais par Bernard Barthalay.

1. Le premier est la fermeture, le 18 mars 1968, du pool de l'or dont la formation, en 1961, avait été saluée comme une grande réalisation en fait de coopération monétaire internationale. Le marché de l'or à deux étages qui l'a remplacé a réussi, au delà de toute attente, à étouffer, et même à renverser, la spéculation sauvage à la hausse déchaînée par la dévaluation de la livre. Au lieu de monter à une allure vertigineuse — comme beaucoup le prédisaient avec confiance — jusqu'à 70 ou même 100 dollars l'once, les cours de l'or sur le marché privé n'ont jamais dépassé 45 dollars l'once. Ils sont retombés progressivement à environ 35 dollars l'once au printemps, et auraient même pu baisser davantage si les banques centrales et le Fonds monétaire international (F.M.I.) n'avaient pas annoncé leur intention d'empêcher un glissement des cours de l'or au-dessous de sa parité officielle.

2. Le deuxième échec des politiques officielles — extrêmement positif encore une fois — fut le réajustement tardif des principaux taux de change: la livre en novembre 1967, le franc en août 1969 et le mark en octobre de la même année. Le marché de l'or à deux étages n'a pas, en vérité, tué la spéculation à la baisse sur la livre, le franc et d'autres devises. Il l'a simplement réorientée du marché privé de l'or vers les marchés des changes. Les spéculateurs, attirés auparavant vers l'or, soit par des considérations de sécurité, soit par l'espoir d'une soudaine flambée des cours, ne considéraient pas le franc, le sterling, ou même le dollar, comme le meilleur succédané de l'or, de l'un ou l'autre de ces points de vue. Ils reportèrent leurs espérances de spéculation sur les devises qui avaient le plus de chances de rester stables ou de prendre de la valeur, particulièrement le mark.

Néanmoins, la spéculation sur le marché des changes diminua elle aussi, à la suite des réajustements des taux de change du franc et du mark à la fin de l'été et au début de l'automne de l'année dernière. Les réserves monétaires

épuisées de la Grande-Bretagne, de la France et des Etats-Unis bénéficièrent, dans les mois suivants, de l'énorme reflux de fonds antérieurement attirés par la spéculation sur le mark.

3. Le troisième événement contribuant à l'affaiblissement de la spéculation sur le marché contraste nettement avec les deux premiers. La ratification et l'entrée en vigueur de l'accord sur les droits de tirage spéciaux (D.T.S.) marque un succès sans précédent des politiques officielles. Le système des D.T.S. constitue un pas révolutionnaire en fait de coopération internationale et un présage du meilleur augure pour la réforme tant attendue de notre système monétaire international, anachronique et anarchique. Ce devrait être le germe d'un processus rationnel de création de réserves, ajustant l'offre de liquidités aux besoins d'une économie mondiale en expansion, au lieu de l'abandonner — comme dans le passé — aux hasards: 1) de la production d'or à l'Ouest; 2) des ventes d'or par l'U.R.S.S.; 3) de l'absorption d'or par l'industrie, les joailliers, les dentistes, les thésaurisateurs et les spéculateurs; 4) des excédents ou des déficits des balances des paiements des Etats-Unis et du Royaume-Uni; 5) de l'empressement des autres banques centrales à financer ces déficits en accumulant des dollars et du sterling, ou de leur désir de liquider soudainement, au risque d'une crise majeure et de l'écroulement du système, les balances dollars et sterling accumulées depuis bien des années.

Cependant, les effets bénéfiques du système des D.T.S. ne peuvent pas être recueillis en un jour. La familiarité avec le nouveau système, la confiance qu'on y mettra, devront être nourries sur une période de plusieurs années. Quelques faiblesses évidentes de l'allocation actuelle des D.T.S. devront être corrigées: les D.T.S. devraient être utilisés pour aider à financer des objectifs acceptés en commun plutôt qu'à souscrire aveuglément — comme c'est actuellement le cas — aux politiques nationales des

pays participants les plus riches, sans tenir compte de leur impact, scélérat ou avantageux, sur la cohésion et l'harmonie politiques, économiques, financières et monétaires internationales. *Last but not least*, le système devrait être complété par un compte international de conversion capable de régler la situation périlleuse héritée de l'ancien système de réserves, c'est-à-dire des balances or, dollars et sterling qui comptent encore aujourd'hui pour près de 90% du pool mondial de réserves.

Ces réformes nécessaires de l'accord sur les D.T.S. ont à plusieurs reprises reçu le soutien du *Joint Economic Subcommittee* du *Congress on International Exchange and Payments* et devraient être mises, le plus tôt possible, à l'ordre du jour de négociations monétaires internationales. Faute de quoi, le système monétaire mondial pourrait être repris, demain comme hier, dans le tourbillon de nouvelles crises déclenchées par les déséquilibres des balances des paiements des pays à monnaies de réserve, c'est-à-dire en premier lieu les Etats-Unis, dont la monnaie nationale est utilisée aujourd'hui, *de facto* et même *de jure*, comme monnaie internationale d'intervention, de règlements et de réserve par la plupart des autres pays dans le monde.

## II

Le profane — on le comprend — est décontenancé, de nos jours, par les renversements bizarres et la nature contradictoire des principaux indicateurs utilisés pour diagnostiquer le bon ou mauvais état de santé de la balance des paiements américaine:

1. Le solde créditeur de notre *balance commerciale* et celui de nos *paiements courants* (enregistrant les services, les remises de fonds et les pensions aussi bien que les exportations et les importations de marchandises) se sont en général détériorés sérieusement l'un et l'autre, de

6 à 7 milliards de dollars de 1964 à 1969: le premier est tombé de 6,8 milliards en 1964 à 0,6 misérable milliard en 1969 et le second de 7,8 milliards à seulement 0,9 milliard.

2. Notre balance des *règlements officiels* — ce qu'on appelle le «déficit Bernstein» — cependant, s'est déplacée dans une direction exactement opposée, d'un déficit de 3,4 milliards de dollars à un excédent de 2,7 milliards en 1969, soit une amélioration de 6 milliards.

3. D'autre part, la traditionnelle balance «liquidités» du *Survey of Current Business* a atteint l'an dernier un déficit record de 7,1 milliards de dollars, c'est-à-dire plus de deux fois les déficits moyens des années antérieures depuis 1960.

Bien qu'aucun indicateur simple de la «balance globale» ne puisse remplacer une analyse détaillée et complète des transactions internationales sous-jacentes, les chiffres donnés par de récents articles du *Federal Reserve Bulletin* sur la balance des paiements offrent une indication plus raisonnable et plus cohérente des tendances généralement observables. Combinant nos gains et nos pertes d'avoirs bruts de réserve avec nos emprunts nets tant aux banques commerciales qu'aux banques centrales et autres autorités officielles et avec les avances et liquidations publiques, ils estiment que notre «déficit global» a atteint 6,4 milliards de dollars en 1969, contre 3 milliards par an en 1960-64, 2,7 milliards en 1965-67 et 2 milliards en 1968 (lignes III du tableau I).

Pourtant, ce déficit «global», double ou triple de ceux des années antérieures, semble nous inquiéter deux fois moins seulement que sous les administrations Kennedy et Johnson. Pourquoi?

1. En partie, parce que nous nous sommes enfin aperçus que nous pouvions devenir de moins en moins

liquides, sans perdre notre solvabilité: notre «valeur nette» internationale a continué de croître d'un bout à l'autre des années 1950-1967 à un taux annuel de 0,4 milliard de dollars dans la décennie cinquante, de 2,9 milliards en 1960-64 et de 2,4 milliards en 1965-67. Ce taux annuel d'accroissement est tombé brusquement à zéro en 1967-1968 et a pu devenir négatif mais seulement modérément d'environ 0,9 milliard par an, en 1969 (voir tableau II).

2. Quant à notre problème de liquidité, il semble beaucoup moins menaçant — au moins pour le moment et pour l'avenir immédiat — étant donné le colmatage de nos fuites d'or, évident depuis la fin des interventions officielles sur le marché privé de l'or en mars 1968. Les autorités monétaires étrangères sont toujours autorisées légalement à demander la conversion en or de leurs balances dollars, mais de moins en moins portées à le faire, pour quantités de raisons, que nous discuterons plus loin. En outre, si leur retenue actuelle devait cesser, nous savons, comme elles, que la conséquence pratique de demandes massives de conversions en or serait un colmatage *de jure* de la fuite d'or grâce à une suspension formelle, par le Trésor, de leur libre droit aux paiements en or. Le dollar deviendrait légalement inconvertible en or — sauf à notre propre discrétion — comme en fait il l'est déjà largement aujourd'hui grâce à des *gentleman agreements*, ou à des accords tacites avec nos principaux créanciers.

3. Finalement, l'accord sur les D.T.S., comme il fonctionne à présent, nous assure comme allocation annuelle pas moins de 2.350 millions de dollars sur les trois années 1970-72, c'est-à-dire presque 800 millions par an. C'est peut-être une petite somme en comparaison de nos déficits courants, mais ce n'est pas négligeable du tout.

TABLEAU I

## LA BALANCE DES PAIEMENTS DES ETATS-UNIS 1960-1969

10

(en milliards de dollars)

	Moyenne 1960-64	Moyenne 1965-67	1964	1967	1968	1969
I. Solde créditeur des paiements courants . . . . .	<b>5.2</b>	<b>4.8</b>	<b>7.8</b>	<b>4.0</b>	<b>1.4</b>	<b>0.9</b>
A. Civils . . . . .	7.6	7.5	9.9	7.1	4.5	4.3
B. Militaires . . . . .	-2.4	-2.7	-2.1	-3.1	-3.1	-3.4
II. Exportations de capitaux américains, erreurs et omissions	<b>9.0</b>	<b>9.2</b>	<b>11.4</b>	<b>10.9</b>	<b>10.0</b>	<b>11.8</b>
A. Capitaux publics, avances exclues . . . . .	3.5	3.9	4.2	4.2	4.2	3.8
B. Capitaux privés . . . . .	4.5	4.6	6.6	5.7	5.2	5.0
C. Erreurs et omissions . . . . .	1.0	0.7	1.1	1.0	0.6	3.0
III. Excédent de II sur I financé par . . . . .	<b>-3.9</b>	<b>-4.4</b>	<b>-3.6</b>	<b>-6.9</b>	<b>-8.7</b>	<b>-10.8</b>
A. Capitaux étrangers, B exclu . . . . .	-0.9	-1.7	-0.5	-2.2	-6.7	-4.4
B. Solde débiteur de règlements . . . . .	-3.0	-2.7	-3.2	-4.7	-2.0	-6.4
1. Avances et liquidations publiques . . . . .	0.4	0.1	0.1	0.3	0.3	0.1
2. Banques commerciales . . . . .	0.5	1.4	1.5	1.3	3.4	9.3
3. Diminution des réserves . . . . .	-2.1	-1.5	-1.6	-3.4	1.6	2.7
a) doit . . . . .	-1.2	-0.9	-1.4	-3.4	0.8	1.5
b) avoir . . . . .	-1.0	-0.6	-0.2	-0.1	0.9	1.2
(dont or) . . . . .	(-0.8)	(-1.1)	(-0.1)	(-1.2)	(-1.2)	(1.0)
Rapports:						
1. Solde débiteur des liquidités . . . . .	-2.9	-2.1	-2.8	-3.5	0.2	-7.1
2. Entrées de capitaux étrangers (III - B3b) . . . . .	-2.9	-3.8	-3.4	-6.9	-9.5	-12.0

Sources: Survey of Current Business et Federal Reserve Bulletin.

TABLEAU II

## POSITION INTERNATIONALE DES ETATS-UNIS EN MATIERE D'INVESTISSEMENTS: 1949-1969

(en milliards de dollars)

	Fin de					
	1949	1959	1964	1967	1968	1969
I. Transactions en capital du secteur monétaire . . . . .	<b>21.0</b>	<b>6.2</b>	<b>-7.2</b>	<b>-15.6</b>	<b>-17.3</b>	<b>-23.8</b>
A. Doit . . . . .	5.0	15.3	23.9	30.4	33.0	40.8
1. Aux banques commerciales . . . . .	1.8	4.7	7.3	11.1	14.5	23.7
2. Aux institutions monétaires centrales . . . . .	3.2	10.1	15.8	18.3	17.5	16.1
3. Au F.M.I. . . . .	26.0	21.5	16.7	14.8	15.7	17.0
B. Réserves monétaires brutes . . . . .	—	—	0.4	2.3	3.5	2.8
1. Devises étrangères . . . . .	1.5	2.0	0.8	0.4	1.3	2.3
2. Position sur le F.M.I. . . . .	24.6	19.5	15.5	12.1	10.9	11.9
3. Or . . . . .	<b>18.1</b>	<b>36.9</b>	<b>64.9</b>	<b>80.6</b>	<b>82.3</b>	<b>87.9</b>
II. Autres transactions en capital . . . . .	27.9	60.7	97.9	119.9	130.5	138.3
A. Avoirs et investissements américains à l'étranger.	10.7	29.8	44.4	59.5	64.8	69.8
1. Investissements directs . . . . .	17.2	30.9	53.5	60.4	65.7	68.5
2. Autres investissements . . . . .	—	—	-33.0	-39.3	-48.1	-50.4
B. Avoirs et investissements étrangers aux Etats-Unis.	9.8	23.8	8.4	9.9	10.8	12.1
1. Investissements directs . . . . .	—	2.5	—	—	—	—
2. Autres investissements . . . . .	-6.3	-17.2	-24.6	-29.4	-37.3	-38.3
III. Total (I+II): « valeur nette » . . . . .	<b>39.2</b>	<b>43.1</b>	<b>57.7</b>	<b>65.0</b>	<b>65.0</b>	<b>64.1</b>
IV. Taux annuel de variation de la « valeur nette » depuis la dernière année indiquée . . . . .	—	0.4	2.9	2.4	—	-0.9

Sources: Survey of Current Business et, pour les estimations révisées de 1968 et les prévisions pour 1969, tableau 3 de « Balance des paiements et position des Etats-Unis en matière d'investissements », Federal Reserve Bulletin, Avril 1970, p. 325.

11

Malgré tout, nos fonctionnaires — en particulier au Trésor — sont profondément conscients de la nécessité de rétablir un excédent de nos paiements courants d'une dimension proportionnée aux responsabilités politiques, économiques et financières universelles d'une grande puissance mondiale et du pays le plus riche et le plus capitaliste du monde. En vérité, nous continuons aujourd'hui à assumer des responsabilités grâce à de grosses exportations de capital américain — principalement des investissements directs et l'aide à l'étranger — à un taux annuel d'environ 10 milliards de dollars ou plus, soit un peu plus d'1% de notre produit national brut.

En fait, *aucun poste de notre balance des paiements n'est aussi stable, aussi régulier, d'une année sur l'autre, que ces exportations brutes de capitaux américains*. La ligne II du tableau I enregistre leur croissance d'une moyenne annuelle de 9 milliards de dollars au début des années soixante à un intervalle de 10,0 à 11,8 milliards en 1964 et dans les années 1967-69 (1). Cette stabilité est solidement fondée sur les facteurs politiques, non moins qu'économiques et financiers, qui rendraient vraiment très difficile l'interruption d'un jour à l'autre de nos programmes d'aide à l'étranger ou l'opposition au développement des établissements et des opérations de nos entreprises à l'étranger (2).

Ces exportations de fonds américains n'ont donc pas été atteintes par la quasi-disparition des soldes crédi-

---

(1) Ce qui inclut, pour simplifier, le poste «erreurs et omissions», qui varie entre 0,6 et 1,1 milliard de dollars par an jusqu'en 1969, où il a atteint une pointe de 3 milliards, et qu'on estime constitué dans une large mesure d'exportations non enregistrées de fonds américains vers le marché de l'euro-dollar.

(2) Cela vaut peut-être la peine de noter que les exportations brutes de capital britannique — public et privé — ont également été maintenues à un haut niveau, malgré de lourds déficits globaux de la balance des paiements et l'amenuisement des réserves. Les exportations de capitaux à long terme et les transferts unilatéraux ont à eux seuls varié entre 1,7 et 2,5 milliards de dollars pendant les cinq dernières années.

teurs de nos paiements courants et de notre balance commerciale. Tandis que nos exportations de marchandises continuaient de croître à un taux annuel de 7 % de 1965 à 1969, nos importations ont augmenté pendant la même période de 14 % par an. Cette détérioration de nos paiements courants est certainement imputable, le plus souvent, au maintien de la dépense globale à un niveau excédant largement notre capacité maximale de production à plein emploi. Cet excès de demande eut inévitablement pour résultat une hausse des prix intérieurs et une réduction du solde créditeur de nos paiements courants à niveau anormalement bas, trop bas pour financer les exportations de capital qu'on peut attendre de nous (3). Le solde créditeur de nos paiements courants souffre par conséquent d'un double handicap: une petite portion de notre excès de dépenses se déverse directement à l'étranger et notre compétitivité se détériore, en raison de la hausse rapide de nos prix et de nos salaires, par rapport à celle d'autres pays. Nos prix d'exportation ont augmenté de 14 % de 1964 au troisième trimestre de l'année dernière, contre approximativement 3 à 4 %, en moyenne, dans les pays industriels d'Europe, le Royaume-Uni et le Japon, et même moins dans la plupart des autres pays (4).

La stabilité des exportations américaines de capitaux jointe à la brusque réduction du solde créditeur de nos paiements courants signifie inévitablement que l'excès grandissant des premières sur le second a dû être financé par des importations croissantes de capitaux de l'étranger et/ou des pertes de réserves monétaires. Le tableau I enregistre à la ligne III l'impressionnante augmentation du besoin de financement: de 3,6 milliards de dollars en 1964 à 10,8 en 1969. Une part substan-

---

(3) Voir tableau 7 et commentaires dans mon petit livre sur *The Fate of the Pound* (Paris, Institut Atlantique, juillet 1969), p. 36-37.

(4) Voir indices des prix d'exportation, exprimés en dollars, dans la livraison de juin 1970 des *International Financial Statistics*.

tielle de cette somme a été financée en 1969 et particulièrement en 1968, par des fonds n'ayant pas le caractère de règlements, attirés aux Etats-Unis par des taux d'intérêt élevés et le boom de Wall Street (voir ligne III A du tableau). Cependant, l'année dernière, la part du lion, dans ce financement, est venue d'une augmentation sans précédent (9,3 milliards de dollars) de notre endettement auprès des banques commerciales à l'étranger (ligne III B 2), y compris en particulier le passif croissant des banques américaines auprès de leurs succursales étrangères (7 milliards).

Ces gros afflux de fonds privés nous ont même permis l'année dernière d'augmenter nos réserves monétaires de 1,2 milliard de dollars, et de rembourser de surcroît 1,5 milliard de notre endettement auprès des banques centrales étrangères et d'autres autorités monétaires. Nos réserves officielles nettes se sont aussi améliorées de 2,7 milliards de dollars (ce qu'on appelle la balance «Bernstein» ou balance des «transactions officielles de réserve») tandis que l'évaluation plus traditionnelle de notre balance «liquidités» enregistrait un déficit record de 7,1 milliards.

Cependant, la position officielle de nos réserves est devenue, par conséquent, de plus en plus exposée à un ralentissement — ou à un renversement — possible de l'énorme afflux de capitaux étrangers qui l'a protégée ces dernières années, particulièrement en 1968 et en 1969. Des estimations complètes de notre balance des paiements pour le premier trimestre de cette année ne sont pas encore disponibles, mais les premières estimations fragmentaires révèlent:

1. Une brusque réduction des achats par l'étranger de valeurs américaines autres que les obligations du Trésor. Ces achats ont été seulement de 277 millions de dollars, soit annuellement 1.108 millions contre 4.360 millions en 1968 et 3.033 millions en 1969.

2. Des remboursements de 1.613 millions de dollars du passif exigible par les banques commerciales étrangères, soit annuellement 6.452 millions, contre une augmentation de 9.272 millions de ce passif en 1969.

3. Finalement, une augmentation sans précédent de 2.832 millions en trois mois de notre passif auprès des autorités monétaires étrangères, soit annuellement 11.328 millions, contre une réduction de ce passif de 1.523 millions l'année dernière.

Si les tendances actuelles se confirmaient — ou si, comme il se pourrait, elles étaient aggravées par la récession sur le marché des valeurs mobilières et d'autres événements sur le marché de l'euro-dollar — les banques centrales étrangères seraient dans l'obligation d'acheter des quantités de dollars sans précédents afin de prévenir une dépréciation du dollar par rapport à leurs monnaies, au-dessous de la limite autorisée par le F.M.I. (1 % au-dessous de la parité) et par l'Accord monétaire européen (0,75 % au-dessous de la parité). Le financement de nos déficits, à une telle échelle, par les banques centrales étrangères — ou même par les banques commerciales, comme en 1969 — soulèverait inévitablement de sérieuses questions de politique. D'autre part, des demandes massives de remboursement en or de ces balances dollars restent improbables, car on se rend bien compte qu'elles pourraient créer une situation dans laquelle les Etats-Unis n'auraient d'autre choix que d'imposer une réduction drastique des importations et des autres dépenses à l'étranger et/ou de suspendre la convertibilité du dollar en or.

La seule issue qui s'offre à l'une quelconque des autorités monétaires étrangères peu disposée à financer indéfiniment des excès, massifs et persistants, de dollars sur leur marché serait de suspendre — ou de limiter — leurs interventions de stabilisation sur le marché des changes, et de laisser leur monnaie s'apprécier en ter-

mes de dollars comme le mark et le dollar canadien l'ont déjà fait dans les derniers mois. Une telle solution pourrait être, en vérité, rendue plus aisée si elle était le résultat des études en cours du F.M.I. sur les *enlarged bands*, les *creeping pegs* et d'autres méthodes destinées à faciliter et à accélérer les réajustements désirables des taux de change.

Ces perspectives sont considérées avec une anxiété particulière par les pays de la Communauté économique européenne (C.E.E.), puisque tout système de taux de change flexibles entre leurs monnaies nationales irait évidemment à l'encontre de leurs engagements pour une union monétaire complète et pourrait même compromettre l'existence du traité de Rome lui-même. Cette inquiétude explique pour une large part la tendance renouvelée à l'intégration monétaire reflétée par les décisions de la conférence au sommet réunie à La Haye les 1<sup>er</sup> et 2 décembre derniers, qui trouvèrent vraiment peu d'écho à l'époque dans la presse américaine dont les comptes rendus de la conférence furent centrés presque exclusivement sur la question plus familière de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la C.E.E..

### III

Le communiqué rendu public par les chefs d'Etat et de gouvernement des six pays appelait un plan concret, à élaborer cette année, pour la création d'une *Union économique et monétaire* et pour un examen de la possibilité d'instituer un *Fonds européen de réserve*.

En application de cette résolution, le Conseil des Communautés européennes créa le 6 mars 1970, sous la présidence de M. Pierre Werner, Premier ministre du Luxembourg, un haut comité groupant les présidents du comité monétaire, du comité des gouverneurs des banques centrales, du comité de politique économique à court et moyen termes, du comité de politique budgé-

taire et un représentant de la Commission, pour préparer un rapport analysant les différentes suggestions et permettant de démêler les options fondamentales de l'achèvement par étapes de l'union économique et monétaire de la Communauté.

Le 1<sup>er</sup> juin, le premier rapport du comité Werner était discuté à Venise par les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales. Le rapport final du comité sera présenté aux ministres en septembre, et on s'attend à ce que les institutions de la Communauté en tirent des propositions formelles, afin de pouvoir amorcer un processus conduisant à l'intégration économique et monétaire complète de la Communauté.

L'accord général semble être fait déjà sur un certain nombre de points importants:

1. L'objectif de l'union économique et monétaire complète «pourrait être atteint avant la fin de la décennie qui s'ouvre ... et conduire à l'adoption d'une monnaie unique» et doit entraîner un transfert d'autorité pour les grandes décisions de politique économique des Etats-nations à la Communauté elle-même.

2. Des orientations à moyen terme devraient être définies quantitativement et une assistance financière à moyen terme instituée avant la fin de cette année (des clauses d'assistance monétaire à court terme ont déjà été adoptées, en février dernier).

3. La première étape de ce nouveau plan d'intégration monétaire devrait commencer le 1<sup>er</sup> janvier 1971 et s'achever dans un délai estimé à trois ans. Elle devrait inclure un renforcement des procédures de consultation, l'harmonisation des politiques fiscales et budgétaires, la coordination des politiques monétaires et de crédit et une intégration plus poussée des marchés financiers, à la lumière de l'objectif à atteindre finalement.

4. «La Communauté doit progressivement adopter des positions communes en ce qui concerne les relations monétaires avec les pays tiers et les organisations internationales; en particulier, elle ne doit pas se prévaloir dans les relations de change entre pays membres de dispositions qui pourraient autoriser une plus grande flexibilité dans le système international de change ».

Le seul point sur lequel le comité Werner n'a pas pu aboutir à un accord unanime est la question de savoir si la solidarité de la Communauté en matière de taux de change à l'égard du reste du monde exigerait ou non la création rapide d'un *Fonds européen de stabilisation*, préfiguration du *Fonds européen de réserve*, dont est partisan depuis longtemps le Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe de Jean Monnet.

Contrairement à une fausse interprétation répandue, la création d'un tel fonds n'entraînerait pas une *fusion* des réserves des pays membres, pas plus que la tenue de comptes individuels de chèques par une même banque n'entraîne pour les déposants la fusion de leurs comptes respectifs dans cette banque. Tout ce qu'on envisage, c'est le dépôt d'une part — probablement très modeste, au début — des réserves monétaires totales des banques centrales membres dans la même institution — probablement la Banque des règlements internationaux (B.R.I.) — et la gestion et le placement de ces dépôts sous la direction et les ordres communs des pays déposants (comme c'était le cas, par exemple, pour l'*Union européenne des paiements*, dont l'«agent» était aussi la B.R.I.).

Le principal objet d'un tel arrangement serait d'assurer la cohérence des décisions concernant la gestion de ces fonds et, en particulier, de créer un mécanisme coordonnant les interventions des banques centrales européennes sur le marché des changes nécessaires pour limiter les fluctuations des taux de change, non seulement entre les monnaies de la Communauté mais aussi

entre ces monnaies et celles des pays tiers, en particulier le dollar.

Le quasi-monopole du dollar comme monnaie internationale actuellement utilisée par les banques centrales pour toutes les interventions de ce genre comporte, en vérité, quelques résultats paradoxaux. Avant tout, l'intervalle maximal de variation actuellement autorisé entre chaque monnaie et le dollar, dans le cadre de l'*Accord monétaire européen*, est de 1,5% (0,75% de part et d'autre de la parité), mais le fait que seul le dollar est utilisé pour toutes les interventions signifie que les fluctuations entre les monnaies de la Communauté elles-mêmes peuvent couvrir un intervalle double, soit 3%. Tout élargissement de la marge de fluctuation qui pourrait être décidé plus tard par rapport au dollar aurait un impact double sur la marge de fluctuation entre les monnaies de la Communauté. Si, par exemple, les monnaies étaient autorisées à varier dans la limite de 2% de part et d'autre de leur parité par rapport au dollar (soit 4% en tout), les fluctuations des monnaies de la Communauté l'une par rapport à l'autre pourraient aller jusqu'à 8%.

Pour se protéger contre une telle éventualité, les pays de la Communauté doivent avoir la possibilité d'utiliser directement leurs propres monnaies, plutôt que le dollar, pour contrôler les fluctuations du marché entre ces monnaies elles-mêmes. Chacun aurait un compte au fonds — libellé en une unité de compte commune le garantissant contre les risques de dévaluation — et créditerait ou débiterait ce compte des devises qu'il aurait achetées ou vendues pour prévenir une hausse ou une baisse excessive de sa propre monnaie par rapport aux autres monnaies de la Communauté. Les variations *nettes*, dont les comptes des pays membres seraient ainsi crédités ou débités, seraient réglées périodiquement — comme elles l'étaient dans l'Union européenne des paiements — sous des formes acceptées par tous les parti-

cipants: or, dollars et autres devises convertibles, droits de tirage spéciaux sur le fonds, etc.

Le dollar continuerait d'être utilisé, bien entendu, comme grande devise d'intervention pour limiter les fluctuations entre les monnaies de la Communauté et celles des pays tiers, en particulier des Etats-Unis. Les taux d'intervention, cependant, devraient être conformes aux directives du fonds pour empêcher des fluctuations indues entre les monnaies de la Communauté. En outre, le compte de chaque pays au fonds serait crédité ou débité des dollars achetés ou vendus comme des achats et des ventes de monnaies de la Communauté.

Les fluctuations sur le compte de chaque pays au fonds reflèteraient ainsi en permanence l'évolution de la balance des paiements de chaque pays avec le reste du monde. Cela permettrait d'établir un lien organique et opératoire entre le fonctionnement du fonds et les procédures que la Communauté devra adopter pour garantir l'harmonisation des politiques économiques des pays membres requise pour atteindre et maintenir l'objectif final d'une union économique et monétaire complète.

#### IV

Une réalité inéluctable subsisterait, dont les implications ne sont pas toujours comprises au delà d'un cercle d'experts relativement restreint. Aucun pays ne peut éviter de financer ses excédents d'une façon ou d'une autre. Sa banque centrale devra émettre et vendre sa monnaie en échange d'autres avoirs qu'elle est disposée à accumuler comme réserves, que ce soient de l'or, des créances sur le F.M.I. ou des créances sur certains pays en particulier, comme, par exemple, les balances dollars ou sterling.

L'accumulation de telles créances sur les pays débiteurs de la Communauté elle-même fait maintenant l'objet d'accords spécifiques, déjà négociés ou en cours

de négociation, concernant ce qu'on appelle le «soutien monétaire à court terme» — largement automatique — et l'«assistance financière à moyen terme» — de nature discrétionnaire, subordonnée à un accord politique — entre les pays membres. L'accumulation de créances sur le F.M.I. — sous la forme de D.T.S., soit de ce qu'on appelle la «position de réserve auprès du F.M.I.» — fait aussi l'objet d'accords spécifiques, de même que les différents arrangements en faveur du sterling ou du dollar négociés de plus en plus fréquemment ces dernières années.

Distincte de ces accords négociés, la position unique du dollar comme seule ou principale devise d'intervention sur le marché des changes force néanmoins les banques centrales de la Communauté à acheter tout excès de dollars sur leurs marchés dans la mesure nécessaire pour empêcher son prix de tomber de plus de 0,75% au-dessous des parités enregistrées par le F.M.I. Cette obligation est sans limite dans le cadre des arrangements existants, conclus à une époque où les dollars acquis ainsi pouvaient toujours être convertis en or, sans question, au Trésor américain. Ces conversions sont actuellement découragées — à dire le moins — et pourraient être formellement suspendues à tout moment si elles étaient vraiment reprises à grande échelle. La persistance de nos déficits place les pays excédentaires de la C.E.E. — et d'autres — devant ce choix: les financer indéfiniment — que nos politiques leur conviennent ou non — ou laisser leur monnaie s'apprécier en termes de dollars.

Cette appréciation, dans n'importe quel pays agissant isolément élèverait cependant les coûts de ses producteurs par rapport aux coûts de leurs concurrents, pas seulement aux Etats-Unis, mais aussi dans tous les autres pays qui ne laisseraient pas leur propre monnaie s'apprécier en même temps qu'elle. Même le général de Gaulle se sentit incapable d'imposer une telle décision à ses agriculteurs et à ses industriels et de détériorer par-là la compétitivité

française dans le monde et, en particulier, dans le Marché commun lui-même.

L'opinion américaine, officielle aussi bien qu'académique, tend de plus en plus vers l'idée que les pays excédentaires devraient laisser leur monnaie s'apprécier et nous aider par-là à éliminer les déficits, massifs et persistants, créés par l'inflation aux Etats-Unis et la tendance prédominante à la dévaluation dans le reste du monde. La surévaluation actuelle du dollar serait ainsi corrigée par l'appréciation d'autres monnaies, plutôt que par une dépréciation du dollar qui élèverait inutilement le prix de l'or et équivaldrait à un désaveu de nos promesses répétées de n'en rien faire.

Le nouveau mécanisme de change envisagé avec la création d'un fonds européen de réserve ou de stabilisation permettrait aux pays de la C.E.E. de limiter leur financement de nos déficits par une appréciation simultanée et parallèle de leurs monnaies, s'ils concluaient à la sagesse d'une telle ligne de conduite. A vrai dire, il deviendrait presque indispensable si ces pays étaient placés demain devant le besoin de concilier la stabilité des taux de change à l'intérieur de la Communauté et l'adoption de *wider bands* ou de *crawling pegs* par les autres membres du F.M.I..

Finalement, un *Fonds européen de réserve* deviendrait aussi l'instrument de l'élaboration en commun par les pays de la C.E.E. de politiques efficaces concernant le financement des déficits d'autres pays — et en particulier des déficits des Etats-Unis — par le développement spectaculaire — et, de temps en temps, désordonné — des marchés des euro-devises et des euro-émissions.

## V

Un organisation monétaire européenne du type décrit plus haut doit naturellement être créée, un jour ou l'autre, dans un avenir proche comme organisation de

transition, ouvrant la voie au plus ambitieux système fédéral de réserve européen nécessaire pour atteindre l'objectif unanimement accepté de l'union économique et monétaire complète. Tout le monde le reconnaît.

Néanmoins, et bien que la proposition d'un fonds européen de réserve ait été lancée officiellement pour la première fois par le chancelier Brandt, les Allemands et les Néerlandais ont exprimé jusqu'ici une préférence pour un ajournement de l'action à propos de tout projet de ce genre en attendant que les efforts d'harmonisation des politiques et des développements économiques des pays membres aient suffisamment progressé pour éliminer le danger de déséquilibres persistants des balances des paiements dans la Communauté.

En vérité, une telle condition préalable apparaîtrait logique si le fonds proposé devait souscrire par des engagements d'assistance financière sans limite à une stabilité irrévocable des taux de change à l'intérieur de la Communauté. Toutefois, ce n'est pas le cas. Des engagements d'assistance mutuelle entre les membres du fonds resteront sans doute limités en quantité, et aucun pays ne peut attendre de ses partenaires de la C.E.E. qu'il finance indéfiniment des politiques qu'ils désapprouvent ou — plus pertinemment — son incapacité à appliquer des politiques sur lesquelles ils soient tous d'accord, c'est-à-dire la conciliation d'une stabilité raisonnable des prix et du degré souhaitable d'emploi et de croissance économique (comme le prévoit déjà l'article 104 du traité de Rome).

Tout échec de la part d'un pays membre dans l'application de telles politiques d'harmonisation entraînerait inévitablement des déséquilibres de balance des paiements et serait sanctionné — et corrigé — en fin de compte par des réajustements de taux de change. L'opposition — unanimement exprimée à Venise — à toute forme de taux de change flottants reflète simplement la conviction que des politiques d'harmonisation peuvent et doivent réussir, alors que le change flottant ne peut être justifié

qu'en supposant permanente la faillite de telles politiques et, par conséquent, inaccessible l'objectif accepté par tous d'une union économique et monétaire.

Des transformations institutionnelles majeures et des transferts de pouvoir du niveau national au niveau de la Communauté seront exigés, néanmoins, avant que le succès permanent des politiques d'harmonisation ne soit pleinement garanti. Pendant la période de transition encore à venir, la structure des taux de change de la Communauté ne saurait être gelée irrévocablement dans sa forme actuelle, mais doit se conformer à l'article 107, alinéa premier, du traité de Rome et rendre vraiment opératoire le principe suivant lequel «chaque Etat membre traite sa politique en matière de taux de change comme un problème d'intérêt commun». Cela devrait entraîner, pour les autres Etats membres et les institutions communes de la C.E.E., le droit non seulement de *s'opposer* à la modification du taux de change d'un membre — comme prévu déjà dans la charte du F.M.I. — mais aussi de *demander* une telle modification si elle était nécessaire pour éliminer un déséquilibre fondamental, dommageable pour tous les membres, et que les efforts d'harmonisation des politiques n'auraient pas réussi à prévenir ou à corriger à temps.

Comme la Commission l'a déclaré au Conseil, le 4 mars de cette année, les dispositions d'aide mutuelle à court et moyen termes devraient suffire pour traiter les difficultés temporaires de balance des paiements, mais «au cas où des déséquilibres plus profonds se manifesteraient avant que... une compatibilité satisfaisante des développements économiques et monétaires à l'intérieur de la Communauté... ait été obtenue, une modification de parité ne saurait être exclue, mais devrait être considérée comme un dernier recours décidé en commun. L'intérêt de la Communauté est, en tout cas, que les parités entre les monnaies des Etats membres soient irrévocablement fixées aussi rapidement que possible».

## VI

En bref, la tendance à l'intégration monétaire de l'Europe est un sous-produit logique des engagements pris depuis longtemps dans le traité de Rome lui-même. Toutefois, ceux-ci reçoivent une impulsion et une urgence additionnelle des déficits massifs et persistants des Etats-Unis.

Le statut actuel du dollar comme principale ou seule monnaie d'intervention sur les marchés des changes était autrefois fondé sur — et rendu acceptable par — le droit incontesté des banques centrales étrangères de demander à tout moment le remboursement en or, à un taux fixe, des créances en dollars qu'elles avaient accumulées. Ce droit n'est plus incontesté et pourrait bien leur être formellement dénié demain si elles tentaient de l'exercer sur une grande échelle.

Tout pays dont la balance des paiements est en excédent pourrait alors se trouver forcé de choisir entre le financement sans limite des politiques et des déficits américains au sujet desquels il ne peut guère, ou pas du tout, donner son avis, et l'appréciation de sa monnaie sur le marché des changes non seulement par rapport au dollar, mais aussi par rapport aux autres monnaies qui restent liées au dollar. Ce serait une décision difficile à prendre seul, politiquement aussi bien qu'économiquement. Et ce serait particulièrement difficile pour les pays de la C.E.E. — étant donné la grande «ouverture» de leur économie et la densité croissante des relations commerciales et financières entre eux — et, en fait, cela mettrait en danger l'existence du traité de Rome lui-même.

Ils voient ainsi dans la fusion en une zone monétaire unique, capable d'adopter et d'appliquer des politiques communes pour le financement du dollar et/ou des réajustements simultanés et parallèles de leurs taux de change par rapport au dollar, la seule solution réaliste qui s'offre à eux. Celle-ci deviendrait plus nécessaire

encore si les études officielles actuellement en cours conduisaient à l'adoption de *wider bands* ou de *creeping pegs* dans le système international de change, soutenue par de nombreux officiels et universitaires aux Etats-Unis et à l'étranger.

Ce changement dans le rôle international du dollar peut s'avérer bénéfique pour nous comme pour le système monétaire international en général. Il nous privera, naturellement, de facilités de financement qui nous avaient permis de différer trop longtemps les réajustements nécessaires de nos politiques, par l'accumulation permanente de dettes à court terme à l'étranger et une vulnérabilité croissante à la cessation, ou au renversement, de ces afflux unilatéraux de fonds à court terme. Pour employer une expression familière, ces facilités nous donnaient dans le passé «trop de corde pour nous pendre».

L'ajournement indu des réajustements de politique qu'autrement nos déficits nous auraient fait accepter — comme pour les autres pays — ont maintenant conduit à une sous-évaluation du dollar, aggravée par une tendance à la dévaluation d'autres monnaies, qui est en partie responsable de la détérioration alarmante de la balance de nos paiements courants.

Les autorités responsables aux Etats-Unis accueilleraient par conséquent avec joie l'impulsion que les plans actuellement discutés dans la C.E.E. donneraient à la probabilité d'un réajustement des taux de change des pays excédentaires par rapport au dollar, et les améliorations à en attendre pour notre balance des paiements, et en particulier pour notre balance commerciale. Nous devons donc d'autant plus nous préoccuper du contrôle de l'excès de demande aux Etats-Unis que son impact inflationniste à l'intérieur serait accentué par l'amélioration attendue de notre balance commerciale.

## Dans l'attente d'une organisation politique de l'Europe

RINALDO OSSOLA

La Communauté économique européenne a d'importantes réalisations à son actif. Les droits de douane ont été supprimés; le tarif extérieur commun a été institué; il y a pleine liberté, ou presque, de circulation des marchandises et, dans une certaine mesure, des personnes et des capitaux. En matière de politiques économiques, la réalisation la plus importante, sinon la plus heureuse, a été la politique agricole commune; en outre, a été atteint un certain degré de coordination des politiques de programmation à moyen terme, des politiques budgétaires, conjoncturelles et monétaires.

Cet ensemble de réalisations serait apparu dans les années vingt, et même un peu plus près de nous dans les années cinquante, comme un progrès décisif, irréversible vers l'unité économique. Aujourd'hui, c'est un peu moins vrai. De nos jours, le dynamisme des agents économiques a accru le degré d'interdépendance des marchés. Les entreprises multinationales se sont multipliées. Le progrès technologique avance rapidement et les échanges intra-communautaires s'accroissent plus que les échanges mondiaux. Les politiques économiques d'un pays membre de la Communauté ont une influence de plus en plus grande sur l'évolution conjoncturelle des autres pays membres.

Est apparu, s'est développé et a pris de fortes proportions un marché international des capitaux à court et moyen termes, connu sous le nom de marché de l'euro-dollar. Toute cette chaîne de rapports commerciaux, financiers, monétaires a fait en sorte que le degré d'interdépendance des économies est allé au delà des possibilités offertes par le cadre institutionnel actuel.

Aujourd'hui, la C.E.E. pourrait se définir comme une zone de libre-échange avec l'appendice d'une politique agricole commune d'essence autarcique; une construction relativement fragile, à la merci d'évolutions conjoncturelles divergentes et d'événements qui se produisent à l'extérieur. D'où la nécessité, si l'on veut éviter une régression dangereuse, voire une désagrégation de la Communauté, d'une relance vers une union économique.

La conférence qui a réuni à La Haye les chefs d'Etat et de gouvernement a fourni un cadre politique à cette relance et a contribué à raviver l'intérêt de l'opinion publique pour le problème de l'intégration européenne. On se propose de réaliser avant dix ans une union économique et monétaire, dont les caractéristiques seraient, très synthétiquement: pleine liberté de circulation des personnes, des marchandises, des services, des capitaux; unification des structures, surtout en matière de société, d'organisation du crédit, des banques, du marché des capitaux; élaboration commune des politiques budgétaires, fiscales, des revenus, monétaires et conjoncturelles; mise en commun des réserves monétaires et représentation unique de la Communauté dans les organisations économiques et monétaires internationales; enfin, parités de change fixées irrévocablement dans le cadre de la Communauté.

Beaucoup jugent que cette réalisation exige une organisation politique de l'Europe, dont les aspects prédominants seraient l'élection d'une Constituante et d'un Parlement européen au suffrage direct, le choix d'un Président et d'un gouvernement européens, l'institution d'organes

communautaires auxquels seraient transférées les responsabilités politiques nationales qui ont de l'importance pour l'intégration.

D'autres pensent que ce dessein est utopique, à tout le moins pour cette décennie. Je suis de ceux qui considèrent que, si ce dessein est utopique, l'union économique et monétaire l'est aussi.

Quant aux méthodes pour arriver à l'intégration économique et monétaire, sur lesquelles le comité Werner concentrera son attention dans les prochains mois, je voudrais les synthétiser par cette formule: passer de politiques coordonnées à des politiques unitaires. C'est un saut qualitatif plutôt important. Coordination signifie confrontation, discussion, parfois adaptation de politiques qui ont été élaborées dans le cadre national. Les politiques unitaires sont au contraire le résultat d'une élaboration commune dans le cadre européen. C'est le passage nécessaire et il exige des progrès substantiels dans le domaine de l'unification des structures.

En ce qui concerne les relations entre intégration économique et intégration monétaire, je suis de ceux qui considèrent que la convergence des politiques économiques a une priorité absolue. Cette conception, le Conseil des Communautés économiques européennes l'a faite sienne dès 1968, et les attitudes des autorités italiennes, allemandes et néerlandaises s'en inspirent; par contre, les autorités françaises et belges sont un peu plus enclines à mettre l'accent sur les progrès à réaliser dans le domaine monétaire. Evidemment, les progrès dans ce domaine sont plus faciles, mais ils présentent l'inconvénient d'être réalisés principalement au niveau des banques centrales, donc en dehors du contrôle des parlements nationaux, et de pouvoir être par conséquent remis en question par les autorités politiques.

A Venise, cette controverse entre «économistes» et «monétaristes» a été réglée amicalement par le président de la conférence des ministres des Finances, le ministre

Colombo, par la formule dite du parallélisme, d'après laquelle les progrès dans les domaines économique et monétaire devront être parallèles. En fait, si l'on considère les événements les plus récents, une des droites parallèles a certainement été tracée. Les banques centrales des pays de la Communauté ont, en effet, créé un mécanisme de soutien à court terme qui est, pratiquement, un pool de réserves de l'ordre de 2 milliards de dollars. En même temps, la Commission de la C.E.E. s'apprête à présenter au Conseil une proposition pour l'institution d'un concours financier à moyen terme. A ces progrès dans le domaine monétaire devraient maintenant faire suite d'importantes réalisations dans le domaine de la convergence des politiques économiques avant qu'on puisse progresser plus avant dans l'unification monétaire.

Cela dit, des progrès vers l'unification monétaire ne sont pas exclus même en l'absence d'une convergence des politiques économiques. En premier lieu, on devrait rendre plus cohérents les instruments de politique de la monnaie et du crédit, parce que les notions, les paramètres à partir desquels chacun de nos pays apprécie si une politique monétaire est restrictive, neutre ou expansionniste, ne sont pas actuellement toujours les mêmes et ne sont pas toujours non plus compris réciproquement. En second lieu, on devrait harmoniser les attitudes à prendre dans les organisations monétaires internationales. Je ne puis oublier que ce furent justement les divergences entre les pays de notre Communauté qui retardèrent d'au moins deux ans la conclusion des négociations pour l'institution des droits de tirage spéciaux. Et aujourd'hui, je dois encore constater qu'en présence du problème de l'introduction dans le système monétaire international d'une flexibilité modérée, le plus large éventail d'opinions existe dans le cadre même de la Communauté. Or, il est clair que nous devons absolument surmonter ces divergences et chercher à formuler une philosophie commune.

Le traité de Rome affirme que la politique des taux de change est un problème d'intérêt commun. Et, en réalité, quand on procède à un changement de parité, les pays se consultent entre eux; il y eut une consultation à l'occasion des changements de la parité du franc français et du mark allemand, même si elle ne fut pas aussi profonde que celle qui était intervenue à l'occasion de la dévaluation de la livre. Cette obligation de consultation ne peut être, toutefois, suffisante entre pays qui progressent vers l'intégration monétaire.

On reconnaît désormais comme un point acquis l'impossibilité d'élargir encore les marges d'oscillation des taux de change dans les relations intracommunautaires, actuellement de 1,5% autour de la parité, parce qu'autrement il y aurait des distorsions dans le fonctionnement de la politique agricole commune et dans les relations commerciales réciproques. Au contraire, les marges de fluctuation des monnaies de la C.E.E. dans les relations réciproques devraient être progressivement restreintes dans la mesure où le permet le degré de convergence des politiques économiques. Sur ce dernier point, s'est répétée la dispute amicale des «économistes» et des «monétaristes».

Selon ces derniers, le resserrement progressif des marges devrait intervenir «à froid», c'est-à-dire un peu sur le modèle de la réduction par étapes des droits de douane. En outre, l'institution d'un fonds de stabilisation des changes contribuerait à harmoniser les politiques d'intervention sur le marché des changes, en habituant les banques centrales à coopérer constamment entre elles.

Ceux qu'on appelle les «économistes» considèrent au contraire qu'un resserrement progressif des marges «à froid» créerait seulement d'inutiles complications par suite des difficultés qu'il y aurait à concerter les politiques d'intervention dans le cadre de politiques économiques non convergentes. Si l'on avait au contraire atteint un degré suffisant de convergence des politiques économi-

ques, les monnaies communautaires tendraient spontanément à varier toutes ensemble par rapport au dollar et, par conséquent, le resserrement des marges entre elles n'en serait qu'une conséquence logique. En outre, toujours d'après les «économistes», la création d'un fonds de stabilisation des changes s'avérerait en tout cas inutile dans la mesure où, en présence de politiques économiques non convergentes, il serait dans l'impossibilité de fonctionner et, en présence de politiques économiques convergentes, il n'aurait aucune raison d'être.

Un second problème est celui du niveau des parités de change et de ses modifications. On a beaucoup discuté ces derniers temps de ce qu'on appelle des parités mobiles, celles qu'en termes pittoresques et intraduisibles nos amis britanniques appellent *crawling pegs*. Le gouverneur de la Banque d'Italie s'est fait le porte-parole de l'opinion suivant laquelle de petits et fréquents ajustements de parité pour empêcher l'accumulation de déséquilibres fondamentaux sont parfaitement possibles même dans le cadre communautaire. Et, à l'appui de cette thèse, il a posé ce dilemme: ou bien les prix au sein de la Communauté évoluent parallèlement, et alors il n'y a pas besoin de changer les parités réciproques dans le cadre communautaire; ou bien des évolutions divergentes se présentent, et alors l'alternative est entre de petites et fréquentes variations des parités réciproques ou, comme par le passé, des variations massives et retardées effectuées après que se soient produites de larges distorsions dans les échanges et les paiements et après que de larges mouvements de capitaux à court terme aient mis en péril la stabilité du système.

Dans de récents documents communautaires, j'ai eu le plaisir de voir reconnaître le principe d'un éventuel ajustement des parités à l'intérieur de la Communauté.

Le paragraphe 8 du communiqué de La Haye dit que «les chefs d'Etat et de gouvernement ont convenu qu'ils veilleraient à faire examiner la possibilité d'instituer un

fonds européen de réserve, comme résultat d'une politique économique et monétaire commune». Même si sa création est placée au terme de l'évolution, qui mènera à un degré élevé de convergence des politiques économiques entre les pays membres, cela n'implique pas qu'ils ne doivent pas en étudier dès maintenant les objectifs, la structure et le fonctionnement. Le professeur Triffin, par ses écrits et certainement par son intervention d'aujourd'hui, nous fournira largement matière à réflexion. Je dois dire que nos orientations et nos réflexions sur le fonds européen de réserve s'inspirent largement des suggestions du professeur Triffin. Nous le voyons, ce fonds européen de réserve, non seulement comme un instrument de l'harmonisation des politiques de réserve des pays membres, mais aussi comme une institution à laquelle pourra se rattacher le soutien à court terme de création récente et, surtout, comme l'instrument de la création d'une monnaie européenne d'intervention.

Le fonds pourrait se réaliser par le dépôt, auprès d'un agent, de réserves et même de monnaies nationales par les pays membres, dépôt qui pourrait commencer avec un faible pourcentage, par exemple, 10%; en contrepartie, les pays membres seraient crédités en unités de réserve européennes. Ces unités de réserve européennes ne seraient pas un doublon régional des droits de tirage spéciaux (les droits de tirage spéciaux sont une monnaie de réserve détenue uniquement par les banques centrales et qui circule seulement entre banques centrales et autorités monétaires). Dans notre conception, elles auraient aussi la caractéristique de circuler, comme le dollar, non seulement entre les banques centrales, mais aussi entre celles-ci et les banques commerciales; et même plus tard entre les particuliers. D'abord, elles pourraient être utilisées comme instrument du marché monétaire et, employées comme monnaie d'intervention, elles pourraient aussi devenir une monnaie européenne pour touristes. Je ne crois pas que cette dernière idée ait une importance économique

notable (du point de vue économique, je dirais qu'elle a une importance très limitée), mais elle a une grande portée psychologique, parce que si les touristes s'habituent à utiliser un billet ayant un aspect extérieur unique, ils commencent à s'identifier à cette idée d'Europe en formation.

En ce qui concerne les relations monétaires de la Communauté avec l'extérieur, je crois que le problème principal que nous ayons à résoudre est de rendre nos monnaies progressivement indépendantes du dollar. Cet objectif est, selon moi, dans l'intérêt non seulement des Européens, mais aussi des Etats-Unis; le dialogue entre ces deux espaces économiques serait plus constructif, si l'Europe réussissait à gagner un certain degré d'indépendance. Actuellement le dollar est de plus en plus utilisé dans les échanges et les paiements internationaux; les dépôts en dollars des non-résidents, c'est-à-dire de ceux qui résident en dehors du territoire des Etats-Unis, sont allés en augmentant progressivement, passant entre 1963 et 1969 de 10 à 50 milliards de dollars; le marché de l'euro-dollar s'est étendu jusqu'à effleurer le seuil des 40 milliards de dollars. Par contre, l'importance du dollar comme monnaie de réserve a progressivement diminué; mais, s'il est vrai que les banques centrales détiennent de moins en moins de dollars dans leurs réserves, c'est-à-dire en quantité à peine suffisante pour leurs interventions sur le marché, cela est dû aussi au fait qu'elles comptent de plus en plus sur les facilités de crédit réciproque centrées sur le système fédéral de réserve, qui ont atteint désormais la somme considérable de 11 milliards de dollars.

L'accord sur les principes se transforme, comme il arrive souvent, en désaccord sur les méthodes pour les réaliser.

Dans un récent article du *Figaro* signé Félix Gaillard, ancien président du Conseil et ministre des Finances de la IV<sup>e</sup> République, j'ai perçu comme un écho de la conception de Rueff, du retour aux vieilles méthodes de

discipline monétaire, c'est-à-dire de la conversion en or des dollars détenus par les banques centrales européennes afin d'obliger les Etats-Unis à promouvoir des politiques économiques austères et correctes; comme si, ce faisant, on pouvait influencer des politiques économiques inspirées par des préoccupations sociales et des responsabilités mondiales qui dépassent de loin l'importance de l'or qui est à la base de cette construction. Par conséquent, je ne crois que ce soit la méthode la plus constructive pour rendre nos monnaies indépendantes du dollar; inversement, appuyer et soutenir l'étude de ces projets visant à introduire dans le système monétaire international un certain degré de flexibilité me semble être une voie qu'il est utile de parcourir. Ces études se déroulent actuellement dans le cadre du Fonds monétaire international et du groupe des Dix, et les pays de la Communauté en débattent pour arriver à une position commune. Je crois qu'il est de l'intérêt des pays de la Communauté de promouvoir une modification, que j'estime indispensable pour atteindre ce but, des statuts du Fonds tendant à donner au Fonds lui-même le pouvoir d'autoriser un pays, ou un groupe de pays qui en feraient la demande, à élargir les marges de fluctuation par rapport au dollar. Les pays de la Communauté, pour leur part, devraient s'engager à ne pas élargir les marges d'oscillation de leurs propres monnaies, en ce sens non seulement qu'ils devraient s'abstenir pour le moment de se servir de cette faculté individuellement, mais aussi qu'ils devraient s'abstenir de l'utiliser collectivement, jusqu'à ce qu'ait été constatée la réalisation d'un degré suffisant de convergence des politiques économiques au sein de la Communauté. Une fois cette condition satisfaite, les pays européens pourraient user de cette faculté en laissant varier leurs monnaies toutes ensemble par rapport au dollar. Et la marge de fluctuation pourrait même être supérieure à celle dont on parle couramment. D'autres formes de flexibilité, par lesquelles les pays de la C.E.E. devraient

être intéressés, sont la proposition de procéder, en temps opportun, avant que les déséquilibres fondamentaux ne prennent des dimensions excessives, à de petits et fréquents ajustements de parité, qui pourraient leur permettre d'ajuster la position d'ensemble des monnaies européennes par rapport au dollar, ainsi que celle de conférer au F.M.I. le pouvoir d'autoriser l'adoption, par un pays qui désire passer d'une parité à une autre, d'un change fluctuant pour la brève période nécessaire à la variation de parité.

Dans ce débat, il y a un problème qui me préoccupe de plus en plus, même si du point de vue technique les solutions me semblent claires. C'est le problème de la position du dollar, qui d'après certains devrait être exclu de la flexibilité et maintenir inchangée sa parité par rapport à l'or, constituant ainsi, comme monnaie d'intervention, le centre du système monétaire international actuel. Ce raisonnement est techniquement irréprochable en ce qu'une modification du rapport dollar/or conduirait à une série d'adaptations capables de généraliser le mouvement sur le plan mondial et de rendre en définitive inutile la modification de la parité du dollar. Mais, eu égard à la flexibilité, ce qui compte ne me semble pas être les relations entre le dollar et l'or, mais entre le dollar et nos monnaies. Par conséquent, il ne me semble pas juste d'affirmer, comme on l'entend souvent, que si les pays européens procèdent au changement de la parité de leurs monnaies par rapport au dollar, c'est-à-dire réévaluent leurs monnaies, ils feront les frais de l'ajustement, alors que ce devrait être aux Etats-Unis, présumés responsables du *mismanagement* économique et monétaire, de les supporter. Dans des circonstances données (et ce serait intéressant de faire procéder à des analyses approfondies à ce sujet), que nos monnaies soient réévaluées par rapport au dollar ou que le dollar soit dévalué par rapport aux premières et inversement, je crois que cela n'aurait pas d'incidence notable sur la répartition des

charges du processus d'ajustement. Le problème, qui n'est donc pas sur le plan technique difficile à résoudre, ne semble pas être aussi facile sur le plan politique. J'ai en effet constaté des réserves grandissantes, non seulement dans les pays européens mais aussi dans d'autres pays, au sujet de cette position différente du dollar par rapport aux autres monnaies. Il sera donc probablement nécessaire, avant toute décision sur la flexibilité, de procéder à une discussion approfondie de la fonction de l'or et du dollar dans le système.

A propos du problème de l'élargissement de la Communauté, je n'ai pas l'intention de revenir sur les problèmes financiers et monétaires qui se posent en relation avec l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté. Ils concernent soit la balance des paiements de ce pays, soit la position de la livre comme monnaie internationale. Je voudrais toutefois souligner quelques points.

Avant tout, il me semble que, pendant la négociation avec le Royaume-Uni et les autres pays candidats, les problèmes de l'intégration doivent être mis sur le tapis; autrement dit, on doit dialoguer avec ces pays sur le processus d'intégration dans la prochaine décennie.

En second lieu, en ce qui concerne la balance des paiements du Royaume-Uni, mis à part les charges qui en dériveront dans la première période et qui ont été évaluées en un large éventail de chiffres, je crois que les autorités britanniques sont préoccupées par le fait qu'en entrant dans la Communauté elles peuvent rencontrer des difficultés à changer la parité de leur monnaie au cas où cette modification s'avérerait nécessaire pour faciliter l'adaptation de l'économie anglaise aux conditions du Marché commun. A cette fin, il serait opportun d'admettre la possibilité de petits et fréquents ajustements de la parité de la livre par rapport aux autres monnaies de la Communauté, même pour permettre au Royaume-Uni de bénéficier d'une certaine marge d'élasticité, sans quoi il

pourrait avoir beaucoup d'hésitations et juger l'entrée tout à fait inopportune.

Enfin, la position de la livre comme monnaie internationale. Je crois que la livre a perdu depuis longtemps la fonction de monnaie de réserve; en tout cas, je ne crois pas qu'elle ait tiré de ce statut ce bénéfice qu'on lui associe d'ordinaire, c'est-à-dire la facilité du financement des déficits de la balance des paiements. En effet, si l'on examine l'évolution des balances sterling, on s'aperçoit qu'elles sont restées presque constantes depuis la guerre. En outre, les préoccupations suscitées dans le passé par l'existence des balances sterling de compétence extérieure sont destinées à disparaître, soit parce que la position extérieure du Royaume-Uni a évolué vers la formation d'un excédent consistant, soit parce que l'accord de Bâle de 1968 a fourni un mécanisme efficace pour neutraliser les effets des oscillations des balances sterling du ressort de la zone sur les réserves du Royaume-Uni. A l'échéance de cet accord, je crois que le problème des balances sterling pourra devenir, à certaines conditions précises, un problème d'intérêt communautaire. Et, naturellement, je ne pense pas que la solution doive être cherchée dans leur consolidation, qui ne serait pas réaliste. Mais on pourrait imaginer un système dans lequel d'éventuelles conversions de balances sterling par des pays de la zone auraient lieu contre cette monnaie d'intervention européenne, émise par le fonds de réserve dont j'ai parlé plus haut, que ces pays pourraient détenir une fois que la monnaie européenne serait devenue une monnaie de réserve détenue aussi par des pays tiers. On peut alors imaginer que ces balances rentreraient dans l'actif de ce fonds de réserve et seraient progressivement amorties au cours des ans. Naturellement, ce processus devrait être dans les deux sens, c'est-à-dire qu'il devrait être possible, si les détenteurs d'unités de réserve européennes le désiraient, de les transformer en livres, en dollars ou en d'autres monnaies.

## Aspects politiques de l'unification monétaire \*

MARIO ALBERTINI

### I

Il est communément accepté que les problèmes monétaires doivent être abordés également d'un point de vue politique. Mais dans la pratique cette exigence est bien souvent oubliée. Au départ de cette situation il faut considérer l'absence d'une théorie complète et spécifique des aspects politiques de la monnaie (ou encore mieux des aspects de pouvoir de la monnaie). C'est pour cela que cette acceptation en reste bien souvent au stade d'une exigence pure et simple; et c'est l'évidence qu'on ne peut aboutir à aucune conclusion effective si la pensée, à n'importe quel point d'une analyse, se sert de ce qui

---

\* En ce qui concerne le problème de la définition de l'aspect de pouvoir de la monnaie (c'est-à-dire de l'élaboration d'une terminologie appropriée), cet article doit être considéré uniquement comme la formulation d'une première hypothèse de travail; hypothèse qui reste à développer, encore qu'en la développant elle se révèle efficace. Cependant le terrain empirique sur lequel j'ai fait ce premier pas de définition du problème me paraît très solide. Ce terrain avait été déjà exploré, avec, à mon avis, beaucoup de profondeur et de réalisme, par Lionel Robbins, surtout dans son *Economic Planning and International Order*.

n'est encore que l'exigence d'une théorie au lieu de se servir d'une théorie accomplie. On demeure ainsi dans la situation qu'Hegel nomme «mauvaise infinité».

Là où les économistes, et les spécialistes des phénomènes monétaires, voient en premier lieu un moyen (la monnaie) et les conduites humaines en fonction des caractéristiques, données ou projetables, du moyen, le politologue voit au contraire, ou devrait voir, une relation humaine complexe, un ensemble d'échanges de comportements et de comportements complémentaires où se manifeste toujours, même de façons différentes, la réalité du pouvoir. Les économistes doivent isoler l'aspect économique de ces comportements, les politologues devraient, au contraire, en isoler l'aspect politique, dans le but d'élaborer en commun des modèles, et au delà, des solutions interdisciplinaires. C'est seulement de cette façon (et seulement s'il est vrai que les aspects décisifs des problèmes monétaires sont l'aspect économique et l'aspect politique, comme je le pense moi-même et comme il résultera en partie de ce que je dirai, même si cela reste à prouver) qu'aucun aspect des questions examinées ne reste coupé de l'analyse. Dans le cas contraire on court le risque de voir les aspects oubliés dans l'analyse revenir sur le terrain par le jeu de la réalité, décevant ainsi les expectatives théoriques et rendant vains les projets.

Pour bien aborder mon travail, je devrais donc proposer un point de vue politique, c'est-à-dire, en dernier lieu, un ensemble de termes logiques cruciaux spécifiques, propres à parler avec clarté des aspects de pouvoir de la monnaie. Cette formulation ne peut être ici que provisoire et précaire. Mais elle est la pierre de touche de tout examen de ce genre. Il faut donc tenter. Si on se trouve face à une situation où il faut conclure: *Hic Rhodus hic salta*, il vaut mieux essayer de sauter, même s'il est plus que probable qu'on finisse à la mer.

## II

Je définirais mes termes de la façon suivante:

*a)* Les monnaies sont utilisées dans le cadre de comportements humains qui ont des finalités économiques (échange, disposition à l'échange) et une forme politique. La finalité économique, ou contenu, correspond aux marges de choix de la part de tout le monde, la forme politique est nécessaire, elle est imposée. Les deux aspects sont complémentaires, il n'y a pas d'échanges sans raison d'échange et la raison d'échange n'est pas un fait seulement économique. L'imposition peut dériver d'une simple situation de fait, une situation de pouvoir (à la limite un accord entre deux personnes) sans l'apparition de véritables décisions de pouvoir (ceci se manifeste typiquement avec la monnaie naturelle). L'imposition peut, au contraire, émaner d'une décision de pouvoir compatible avec les finalités et les faits de l'échange (monnaie de papier, monnaie scripturale).

*b)* La multiplication des échanges a rendu indispensable la monnaie de papier et la monnaie scripturale, à savoir la monnaie en tant que décision de pouvoir, et a fait apparaître un facteur politique discrétionnaire comme facteur économique. Les limites de l'expansion territoriale du pouvoir public, par rapport à l'extension de la dimension territoriale du volume des échanges, ont doublé la monnaie en deux secteurs bien distincts caractérisés par des structures propres: la monnaie nationale (nationale dans le sens générique du terme) et la monnaie internationale. On peut prendre comme exemple, à cet effet, la situation du droit qui se dédouble en droit positif de chacun des Etats et en droit international. De même que le droit international (ou le soi-disant droit international) la monnaie internationale dépend plus des rapports de force entre les Etats que de décisions rationnelles. Cette analogie peut constituer une première orienta-

tion sur la limite actuelle et les conditions de développement du rapport entre monnaies de papier et scripturale et monnaie naturelle.

c) La monnaie de papier et la monnaie scripturale ne peuvent chacune se manifester totalement qu'au sein d'un Etat et de son infrastructure. La parité de change est de toute façon assurée ou rétablie, son champ de variation (la politique monétaire) dépend de la volonté publique, elle est fonction des exigences et des caractéristiques du marché national et peut être considérée bonne ou mauvaise par rapport à la politique économique. La monnaie internationale, qui ne dépend pas d'une volonté publique, ne peut pas devenir entièrement de papier ou scripturale, elle garde un lien avec la monnaie naturelle (l'or) et son champ de variation est en rapport avec la fixité, ses fluctuations et sa désintégration dans un éventail de parité. Elle peut être considérée bonne ou mauvaise en fonction des exigences du commerce international.

d) Modèles des aspects de pouvoir de la monnaie internationale: *l'anarchie internationale* (éventail de parité, tendance au bilatéralisme et, à la limite, tendance à divers rapports d'échange pour chaque échange), *l'hégémonie* (hégémonie d'une monnaie nationale qui se comporte également comme monnaie internationale et garde un lien direct avec une monnaie naturelle, l'or) et *la convergence de la «raison d'Etat» entre divers Etats* (tendance au multilatéralisme et aux parités fixes, potentialité internationale des monnaies nationales).

### III

En partant de ces termes, l'opération indiquée par l'expression «unification monétaire» n'est plus un problème qui présente plusieurs solutions (toutes illusives sauf une), mais un problème qui acquiert le caractère de

problème défini, avec une unique solution. Il s'agit, sur le plan économique, de transformer un ensemble de monnaies nationales, aux possibilités internationales limitées, en une seule monnaie nationale qui recouvre tout le territoire en question. Sur le plan politique il s'agit de faire naître sur ce même territoire une volonté publique constitutionnellement définie.

On peut dire, en résumé, qu'on ne peut pas projeter l'unification monétaire sans projeter, en même temps, la création d'un Etat fédéral européen. J'ai utilisé volontairement l'expression «projeter la création d'un Etat fédéral européen». Dans le contexte de la culture politique actuelle, et des capacités de réaction de la classe dirigeante, cette expression peut paraître un non-sens, une absurdité. Mais ceci dépend uniquement des limites de la pensée actuelle et non de la nature du problème. On peut citer comme exemple, et justement à propos de la création du premier Etat fédéral de l'histoire, l'Etat américain, Gladstone qui s'exprima en ces termes: «De même que la Constitution britannique est l'organisme le plus subtil qui soit jamais dérivé de l'histoire qui évolue, ainsi l'organisme américain est l'œuvre la plus merveilleuse qui, dans un moment donné, ait été engendrée par le cerveau et les desseins de l'homme».

D'autre part, pour ce qui est de la possibilité de créer un Etat fédéral européen dans le cycle politique actuel, et dans le but de secouer cette léthargie mentale qui fait croire impossible ce qu'on ne sait pas ou qu'on ne veut pas penser, je voudrais rappeler un fait, souvent négligé, de l'unité italienne (qui comportait, comme l'unité européenne, la création d'un nouvel Etat sur un territoire recouvert de plusieurs Etats).

Cavour, le principal protagoniste de la création de l'Etat italien sur le plan de l'exécution, s'il ne le fut pas sur celui de l'initiative, jugeait impossible, dans les années précédant immédiatement 1860, la création d'un Etat italien et n'épargnait pas des sarcasmes les plus crus ceux

qui parlaient d'un tel objectif. Donc le scepticisme de presque tout le monde et celui même de la classe dirigeante impliquée dans l'intégration européenne n'est pas une raison suffisante pour déclarer que le débat est clos avant même de l'avoir engagé.

#### IV

En des termes formels l'aspect politique du problème est simple. L'unification monétaire est un problème technique qui ne peut être résolu que par un Etat fédéral européen; et que, par définition, un Etat fédéral européen résoudrait sans faute. Même le problème de sa fondation est simple. Dans un cadre démocratique, pour faire un gouvernement on a recours à des élections. Pour faire un Etat il est nécessaire de convoquer une assemblée constituante. Quand on se sert de l'expression «union politique» au lieu de «Etat fédéral»; et pour le processus de formation, au lieu de «assemblée constituante» et «lutte pour la convoquer», d'une expression qui essaie de nommer l'impossible, — l'évolution par degrés d'un groupe d'Etats vers un système fédéral commun — on formule ainsi des exigences sans parler de leurs solutions. Et il est curieux que sur cette base — que j'ai appelée de la «mauvaise infinité» — on prétende ensuite vouloir qualifier de doctrinarisme des «mystiques» de l'Europe les thèmes de ceux qui appellent pain le pain et vin le vin, quand il s'agit de pain et de vin.

Ces observations, en réalité, sont du simple bon sens et frôlent même la banalité, mais, à mon avis, si on n'accepte pas toutes les conséquences théoriques et pratiques de cette banalité, le problème devient insoluble. Bien sûr, à cause de la divergence qui se manifeste toujours entre le déroulement des faits historiques et le développement de la conscience des forces qui la dirigent, il s'agit d'insérer cette logique dans les choses, plutôt que de faire des démonstrations théoriques.

Un des points décisifs me paraît être le suivant: il faut proposer, contre la logique, une opération progressive d'unification monétaire précédant, et non pas suivant, la création d'un pouvoir politique européen, défini constitutionnellement, parce que les promoteurs du processus ne se comportent pas, au niveau de l'exécution des décisions (sinon au niveau de l'initiative, comme nous verrons), selon des critères logiques.

Il s'agit là d'un expédient pour essayer de pousser les protagonistes, comme on a l'habitude de dire d'un point de vue militant, fédéraliste, sur un plan incliné, celui de la création du pouvoir européen. Si on fait faire à quelqu'un quelque chose qui implique un préalable, il se peut que celui-ci finisse par se trouver dans la nécessité de s'en occuper. Naturellement cela implique des bases. Il faut que la situation présente cette possibilité. Il est nécessaire en outre qu'elle présente quelques points facilitant la glissade.

Le cadre historique général de cette possibilité — celui de la formation d'un Etat fédéral — existe. L'Europe des Six, et avec quelques difficultés en plus, l'Europe des Dix, est un ensemble historico-social qui présente de façon nette les circonstances qui «permettent d'adopter un système fédéral de gouvernement». L'expression est de Wheare qui a écrit, au dire de beaucoup, la meilleure œuvre du point de vue technique sur le gouvernement fédéral. Selon Wheare, ces circonstances sont le désir d'unité (les sondages d'opinion sont clairs à ce sujet) et la capacité de faire fonctionner un système fédéral.

Et les facteurs qui alimentent ce désir et déterminent cette capacité sont:

*a)* L'insécurité militaire et les besoins d'une défense commune; *b)* le désir d'indépendance vis à vis des puissances étrangères et la conviction qu'on ne peut l'obtenir qu'avec l'unité; *c)* l'espoir d'obtenir des avantages économiques; *d)* une certaine forme d'association déjà expé-

mentée; e) la contiguïté géographique; f) la ressemblance des institutions politiques.

Si on fait le point de la situation en Europe occidentale, en se référant non seulement, comme on a l'habitude de le faire, à la situation des Etats et à leur position dans les rapports internationaux, mais aussi, comme on devrait le faire, à la situation actuelle de l'intégration européenne et à la position de cette quasi entité dans le monde, on retrouve exactement, dans les termes concrets des problèmes politiques et économiques d'aujourd'hui, les circonstances énumérées par Wheare. Sauf une, que je n'ai pas encore rappelée, celle d'un *leadership* efficace.

Toutefois je pense que le problème du *leadership* efficace ne se résout pas en donnant une réponse à la question «qui sont ces leaders?», mais il doit être examiné dans le contexte de l'action nécessaire (celle qui peut naître de l'existence de points «glissants») puisque il n'y a pas de leaders sans action et là où naît une action naît un leader.

## V

J'ai parlé de la possibilité, il me reste maintenant à parler des points «glissants» et l'unification monétaire est l'un de ces points.

L'intégration économique a atteint un tel degré de développement qu'elle oblige les gouvernements à se pencher sur les problèmes monétaires et les problèmes annexes. Et en effet ces derniers ont officiellement été débattus.

Le fait réside dans les choses. Le degré de développement de l'intégration oblige les gouvernements à considérer non seulement le problème monétaire, mais aussi de nombreux problèmes économiques, et en dernier lieu, celui de l'unification des politiques économiques. Mais si sur ce terrain on ne peut pas dépasser une certaine limite,

celle constituée par la souveraineté encore intacte des Etats; sur le terrain monétaire, au contraire, comme nous le démontre l'expérience du passé (cf. l'expérience de l'U.E.P.), on peut avancer concrètement et de façon tangible, par exemple dans la direction clairement indiquée par le prof. Triffin. L'Europe des Six, comme éventuellement l'Europe des Dix, se trouve en effet dans une des situations de pouvoir à laquelle correspond, ou peut correspondre, une monnaie internationale; à savoir la situation de convergence de la raison d'Etat des Etats-membres.

Cette situation peut favoriser en particulier la création d'un système européen de réserve. En termes de développement de l'intégration économique, cette possibilité, sous cette forme ou sous d'autres, est d'ailleurs une nécessité.

Dans le concret, avec des mesures de ce genre nous trouverions face seulement à une monnaie internationale. Mais ce qui est singulier c'est que dans le cadre de l'intégration européenne cette monnaie internationale serait comprise par la classe dirigeante et le milieu politique pour une étape allant sur le chemin de l'unification monétaire.

Cette circonstance singulière ne garantit pas d'elle-même la fin du processus, qui en réalité n'est pas un processus mais un saut, le saut de la convergence de la raison d'Etat des Etats mêlés à l'intégration européenne, et du type actuel de leur association, à un système fédéral. Cependant elle garantit, ou peut garantir, la réalisation de mesures qui se situent dans l'optique du «plan incliné», en d'autres termes, l'action d'un *leadership* de plus en plus engagée, même si très peu consciente, dans la logique concrète de l'intégration européenne.

Ce que j'ai dit jusqu'à présent montre que le problème monétaire est l'un des points «glissants» mais n'est pas le point décisif. La création d'une monnaie internationale sera prise pour une phase d'unification monétaire,

mais à un certain moment les nœuds politiques de l'opération reviendront à la surface comme sont venus à la surface les nœuds du prétendu passage automatique de l'unification économique à l'unité politique.

De même que le Marché commun, ce processus apparent d'unification monétaire, soutenu par des résultats réels, même si de nature différente, redonnera forme aux desseins d'unité politique. Cependant le but final de cette politique monétaire est le même que celui des projets d'unité politique: déboucher sur un Etat fédéral ou l'échec, la régression du Marché commun vers une zone de libre échange, avec les conséquences fatales, aussi bien économiques que politiques, qu'une régression de ce genre entraîne.

## VI

Entre parenthèses je voudrais faire observer que, même à ce propos, on peut faire la comparaison avec une phase de l'histoire d'Italie, celle de la fin du XV<sup>e</sup> siècle, très souvent rappelée par Luigi Einaudi pour éclairer le sens de l'unification européenne. Le dépassement manqué de la division italienne, au moment où naissaient les grandes monarchies européennes de droit divin, rendit esclave l'Italie. Le dépassement manqué de la division de l'Europe, à cette époque où le pouvoir effectif de décision appartient aux grands Etats continentaux, rendrait de même esclave l'Europe occidentale, qui l'est déjà effectivement à moitié dans le domaine monétaire, pour ne pas parler d'autres domaines et surtout du terrible esclavage de l'Europe orientale.

Le fait que cette prévision soit plausible ne suffit pas de toute façon à compter sur une réaction efficace de la classe politique. Rien ne paraît plus irréel pour cette dernière que la convocation d'une assemblée constituante européenne, et sans constituante on ne peut pas promulguer de constitution. Mais cette attitude n'est pas surpre-

nante, ni même coupable. La classe politique n'a pas formellement le pouvoir de convoquer une assemblée constituante européenne. Ceux qui ont le pouvoir de prendre les décisions suprêmes n'ont pas ce pouvoir. Et derrière ce fait juridique se cache comme toujours un fait de pouvoir.

Tout pouvoir réel est le résultat du processus de la lutte politique. Ce processus n'est pas un processus pur, sans prémisse. Dans les conditions actuelles il a comme condition nécessaire les institutions nationales qui donnent à la lutte politique un caractère de lutte pour le maintien ou l'acquisition du pouvoir national. Qui se moque du soi-disant institutionnalisme des fédéralistes oublie cette réalité évidente. Il oublie l'institutionnalisme national, c'est pourquoi il ne se rend pas compte que la lutte politique ne peut pas, par définition, détruire sa condition nécessaire, le pouvoir national, qui est également la dernière étape de tout développement de n'importe quelle lutte politique normale. Se trouve là, en concret, le sens véritable de l'expression «souveraineté nationale» qui n'exclut pas, de par sa nature de pouvoir parmi des pouvoirs, les concessions les plus honteuses face à l'hégémonie des grandes puissances (1).

Si on ne peut pas compter, à cause de cela, sur l'initiative de la classe politique, il faut alors continuer à

---

(1) En dernière instance une «institution» n'est qu'un ensemble de comportements sociaux stabilisés, c'est-à-dire stables et acceptés dans le sens qu'on les accepte tant qu'on ne les refuse pas. C'est pourquoi il n'est pas possible de refuser une «institution» sans tâcher d'en créer une nouvelle. Cela comporte l'adoption d'un nouveau comportement, la lutte sur cette base contre le vieux, la stabilisation du nouveau après la victoire, faute de quoi on retombe dans le vieux. De toute façon une «institution» n'est jamais quelque chose qui se trouverait en dehors des actions humaines, du «jeu des forces» etc. Le mot, à cause de sa dérivation juridique, peut tromper. La chose est là. Et pour ce qui est des institutions nationales traditionnelles (souveraineté absolue) — ce qui revient à dire des comportements nationaux exclusifs, dans le domaine politique — il n'y a que les fédéralistes qui les refusent, en tâchant de leur substituer des institutions fédérales européennes — ce qui revient à dire des comportements nationaux et européens indépendants, limités et coordonnés.

explorer la question du plan incliné et de ses points «glissants». Le problème est défini: existe-t-il un point glissant vers une constituante qui affleure peu à peu? Pour examiner ce problème nous disposons à présent d'un singulier document. Comme on le sait, le «mémoire Monnet» du 28 avril 1950 a été récemment rendu public. Il y a un passage dans ce mémoire qui dévoile la nature du dessein stratégique de la C.E.C.A.. Après avoir constaté que, sur chaque secteur du front politique, on ne rencontrait que des impasses, Monnet poursuivait: «D'une pareille situation, il n'est qu'un moyen de sortir: une action concrète et résolue, portant sur un point limité mais décisif, qui entraîne sur ce point un changement fondamental et, de proche en proche, modifie les termes mêmes de l'ensemble des problèmes».

Le point sur lequel Monnet a travaillé, comblant par l'action d'un groupe restreint (qui comprenait l'actuel président du Comité central du M.F.E., Etienne Hirsch) le manque d'initiative des partis et des gouvernements, a fait naître l'Europe communautaire. Le projet était fonctionnel, son développement est resté dans les limites du fonctionnel. Cependant il nous a laissé un héritage précieux: une association déjà expérimentée et une indication stratégique fondamentale.

Le problème actuel, pour lequel il faut le même courage et la même imagination qu'eurent Monnet et ses compagnons, est le suivant: peut-on mener une action résolue sur un point limité mais décisif du front de la formation de la volonté politique, de nature à modifier les termes mêmes de l'ensemble des problèmes? Je pense que oui et je n'en dirai pas plus long à ce sujet. Depuis quelques années les fédéralistes les plus engagés et les européistes les plus sérieux l'exposent, sans être compris. Mais ils ne s'en préoccupent pas trop, car ils travaillent, avec toujours plus de succès, justement sur ce point qu'est l'élection unilatérale directe des délégués nationaux au Parlement européen. Si on obtient cette modification

fondamentale dans un pays — elle devrait se produire en Italie (si l'on s'en tient aux déclarations du président du Conseil des Ministres ainsi que d'illustres ministres et de nombreux parlementaires) mais également en Belgique où est en cours d'examen une loi analogue à la loi d'initiative populaire présentée en Italie, et en Allemagne où existent d'importants précédents — les choses bougeront. La première reconnaissance du droit électoral européen des citoyens mettrait dans une position très difficile les gouvernements qui ne voudraient pas reconnaître un droit égal à leurs citoyens et irait jusqu'à provoquer l'élection générale directe du Parlement européen, ce qui est impossible tant qu'on la laissera entre les mains du Conseil des ministres de la Communauté.

Les éléments qui relèvent d'une élection générale sont, à mon avis, au nombre de deux: l'alignement des partis à un niveau européen, qui ferait reposer le Parlement européen sur la même base d'intérêts politiques et de consentement public dont profitent les Etats, et l'amalgame des intérêts et des besoins créés par l'intégration avec la motivation de la conduite des partis, qui seraient obligés, par des élections européennes, de rechercher le consentement des citoyens même en fonction des intérêts et des besoins européens. Ces derniers éléments esquissent le facteur de formation d'une volonté politique européenne. Et esquissent un Etat européen car un espace dans lequel interviennent directement les citoyens et les partis ne peut pas ne pas se donner une assise constitutionnelle.

## Les documents

---

### BILAN DE LA REVUE POUR L'ANNEE 1970

RECETTES ET DEPENSES DU 1-1-1970 AU 31-12-1970

#### RECETTES

Reste actif de l'exercice précédent . . .	68.883 L.	1.169,18 F.
Abonnements . . . . .	486.450 »	576,47 »
Vente d'arriérés . . . . .	12.000 »	
Publicité . . . . .	248.400 »	
Contributions des sections M.F.E. de Milan et de Pavie . . . . .	286.500 »	
Total actif	1.102.233 »	1.745,65 »

#### DEPENSES

Impression de trois numéros, dont un double, total de 176 pages, tirage 1000 exemplaires . . . . .	738.000 »	
Traductions . . . . .	60.000 »	970,00 »
Dépenses postales et secrétariat . . . . .	81.170 »	115,85 »
Enveloppes et papier à en-tête . . . . .	51.000 »	
Dépenses fiscales . . . . .	20.000 »	
Total passif	950.170 »	1.085,85 »
Reste actif pour équilibrer	152.063 »	659,80 »
Total	1.102.233 »	1.745,65 »

---

Direttore responsabile Mario Albertini - Editrice Libera Associazione  
Il Federalista - Autorizzazione Tribunale di Pavia n. 117 del 18-4-1962 -  
Tipografia Popolare - Pavia - Spedizione in abb. postale - Gruppo IV (70%).