

PRINCIPE ET EXERCICE DE LA SOUVERAINETE MONETAIRE.

LE CAS DE L'EXCLUSIVITE MONETAIRE NATIONALE

Jérôme Blanc

Centre Auguste et Léon Walras*

Colloque « Du franc à l'euro : changements et continuité de la monnaie »

Si la souveraineté est de ces notions génératrices de débats intenses tant du point de vue philosophique que du point de vue politique, la notion de souveraineté monétaire semble doubler le handicap. Elle est fréquemment invoquée, généralement pour regretter son déclin voire, en Europe, son abdication, ou parfois pour souhaiter sa suppression au profit de systèmes monétaires concurrentiels ; mais elle est rarement définie. En la matière, les économistes ne sont la plupart du temps d'aucun secours, sans doute parce que la souveraineté monétaire constitue pour eux un arrière-plan de l'analyse monétaire appliquée et non pas un élément de cette analyse¹. On trouve davantage d'éléments chez les juristes. Ils citent fréquemment la Cour de justice internationale de La Haye qui, en 1929, a donné une formulation de la souveraineté monétaire de l'État enracinée depuis dans le droit international, à l'occasion de l'affaire dite des Emprunts serbes et brésiliens : « *C'est un principe généralement admis que tout État a le droit de déterminer lui-même ses monnaies* »². L'étude de la jurisprudence internationale permet alors de préciser le contenu de cette souveraineté. En France, deux grands juristes ont fait de la monnaie leur objet d'étude, Jean Carbonnier et Dominique Carreau. Le premier paragraphe d'un article de celui-ci résume très bien le contenu de la souveraineté monétaire de l'État au regard du droit international coutumier tel qu'il s'est établi au XXe siècle :

« Le droit de battre monnaie est l'apanage exclusif de l'État moderne. C'est à lui — et à lui seul — qu'il appartient de choisir l'unité monétaire, le signe, qui va circuler sur son territoire : il va lui donner cours légal, voire cours forcé. C'est à l'État territorial — et à lui seul — qu'il incombe de modifier la valeur de la monnaie qu'il émet et d'en prescrire les utilisations. Nul ne saurait efficacement paralyser ce pouvoir monétaire de l'État par des conventions privées contenant des clauses de garantie ou d'indexation : le souverain pourra toujours les priver d'effet en les annulant — au besoin rétroactivement. Tout ce qui touche à la monnaie relève de l'ordre public. En bref, la

* Centre Auguste et Léon Walras (Université Lumière Lyon 2), ISH, 14 avenue Berthelot, 69363 Lyon cedex 07 (France). Tél : 04 72 72 64 07, fax : 04 72 72 65 55. E-mail : Jerome.Blanc@ISH-Lyon.CNRS.fr

¹ Schuler [2000], promoteur infatigable de l'orthodoxie du *currency board* puis de la dollarisation officielle, regrette avec raison que, dans sa recherche d'une définition de la souveraineté monétaire par les économistes traitant du sujet, il n'en ait quasiment pas trouvé (à l'exception notable de Robert Mundell [1997] et de deux autres).

² Voir Carreau [1970, pp. 21-46].

compétence monétaire se trouve au centre de la souveraineté de l'État. Cette souveraineté monétaire de l'État est illimitée dans l'ordre interne ; seul le droit international peut lui apporter des tempéraments »³.

Carreau fait suivre une telle introduction par des développements qui modulent ce qui apparaît comme un point de doctrine absolue en matière monétaire en précisant de quelle façon la souveraineté monétaire est confrontée à l'utilisation de la monnaie par les opérateurs privés, particulièrement dans le domaine des eurodevises. Quoi qu'il en soit, si cette définition devait graver dans le marbre ce qu'est la souveraineté monétaire, elle en fournirait une vision extrêmement restrictive, dont on perçoit une conséquence regrettable dans la citation suivante de l'historien Carlo Cipolla :

« La souveraineté monétaire est une chose très récente. Avant la fin du XIXe siècle, aucun État occidental ne jouissait d'une souveraineté monétaire complète. [...] Dans les siècles précédents, [...] la doctrine de base de l'organisation monétaire [était que] les pièces étrangères avaient les mêmes droits que les pièces nationales et qu'elles pouvaient entrer librement et circuler librement sans limitation particulière »⁴.

De fait, les visions habituelles de la souveraineté monétaire conduisent à un double écueil lié à sa conception comme absolu. Le premier écueil consiste à en faire un droit inaliénable de l'État ; en conséquence, la souveraineté monétaire demeure (sans être diminuée) même lorsque l'État abandonne sa monnaie au profit de celle d'un pays tiers (comme la dollarisation officielle de l'Équateur en 2000) ou au profit de la monnaie d'une union monétaire régionale (comme l'euro pour les onze puis douze pays fondateurs de l'union monétaire européenne)⁵. Le second écueil consiste à définir la souveraineté monétaire à partir de ses caractéristiques contemporaines ; cela conduit à la définir comme consubstantielle à l'État moderne et de ce fait foncièrement étrangère aux sociétés qui s'écartent de ce modèle. Éviter ces deux écueils est possible dès lors que l'on distingue ce qui relève du principe de la souveraineté monétaire et ce qui relève de son exercice : que la souveraineté monétaire soit un principe inaliénable des États ne dit pas comment cette souveraineté est exercée, c'est-à-dire en particulier quelles contraintes lui sont imposées, et comment cet exercice évolue.

C'est l'idée selon laquelle la monnaie relève de l'ordre de la souveraineté (ainsi que de la légitimité) qui conduit à adopter une autre vision de la souveraineté monétaire. Dans ce cadre, l'ordre souverain de la monnaie n'est pas nécessairement confiné à une souveraineté gravée dans la constitution d'un État⁶. La souveraineté juridiquement posée en fait néanmoins partie. On se propose ici d'adopter un ensemble de critères de caractérisation de la souveraineté monétaire qui permette d'aller au-delà de la myopie qui consiste à en faire un absolu. De façon générale, ce texte a pour but de proposer une certaine lecture de la souveraineté monétaire dans la visée la plus compréhensive possible et de revenir, armé d'une telle vision de la souveraineté monétaire, sur le contexte d'aujourd'hui où l'on ne cesse de parler de perte de souveraineté monétaire. On commence par poser une caractérisation large de la

³ Carreau [1988, p. 399].

⁴ Cipolla [1967, p. 14], cité par Cohen [1998, p. 28].

⁵ C'est ce que fait Schuler [2000] : « *As a practical matter, a truly irrevocable surrender of monetary sovereignty is almost impossible for a nation : a nation can break even a monetary arrangement established by an international treaty, though the cost may be high* ».

⁶ C'est ce qui ressort en particulier des travaux initiés dans le séminaire « souveraineté et légitimité de la monnaie » dont Aglietta et Orléan (dir.) [1999] constitue un aboutissement.

souveraineté monétaire puis par proposer une grille d'analyse des différentes formes qu'elle peut prendre (1). On examine ensuite en quoi le modèle dominant de souveraineté monétaire a évolué depuis Bretton Woods et particulièrement pourquoi l'un de ses piliers est, lui, resté stable. On le qualifie de principe d'exclusivité monétaire nationale, c'est-à-dire principe d'unicité, d'exclusivité et de spécificité de la monnaie nationale. On examine alors la lente mise en place de ce principe et les éléments susceptibles de le remettre en cause (2).

1. UNE DEFINITION COMPREHENSIVE DE LA SOUVERAINETE MONETAIRE

Pour obtenir une définition compréhensive de la souveraineté monétaire, il faut à la fois la fonder sur des critères évolutifs et sur quelques invariants. On pose une définition articulée en deux niveaux, le premier étant un niveau d'invariants et le second étant un niveau supérieur constituant une extension, non nécessaire pour sa définition, de la souveraineté monétaire (1-1). On établit ensuite deux critères permettant d'évaluer les formes prises par le niveau supérieur de la souveraineté monétaire et donc permettant de prendre en compte l'évolution des formes de cette souveraineté : sa complétude quant aux pratiques monétaires et son autonomie quant à la politique monétaire et de change (1-2).

1-1. Comment définir la souveraineté monétaire ?

La souveraineté monétaire est basiquement un champ spécifique de la souveraineté d'une autorité politique, souveraineté s'exerçant dans le domaine monétaire. De façon générale, on peut considérer comme constituant le niveau primaire de la souveraineté monétaire les quatre éléments suivants :

1. La présence d'une **autorité** qui s'affirme souveraine en matière monétaire dans un espace donné ;
2. La définition par cette autorité d'une **unité de compte**, au sens de l'établissement de son nom ainsi que de sa « valeur », ou de sa base un, sur un quelconque critère.
3. La possibilité de prélèvement par cette autorité d'un revenu de souveraineté, le **seigneurage**, ce qui passe par la définition d'un ensemble de moyens de paiement dont l'émission est plus ou moins contrôlée et dont l'usage en paiement auprès des institutions de l'autorité souveraine est garanti.
4. L'établissement et la diffusion d'une **symbolique monétaire** constituant les marques de la souveraineté.

Ce niveau primaire est nécessaire, et suffisant, pour caractériser la souveraineté monétaire. Il n'est ainsi pas nécessaire, pour pouvoir considérer qu'une autorité est souveraine en matière monétaire, qu'elle ait à disposition un ensemble diversifié et complet d'instruments de politique monétaire, qu'elle verrouille les flux monétaires avec l'extérieur, qu'elle interdise la circulation de monnaies étrangères, etc. Cela signifie cependant que beaucoup de localismes monétaires infra-étatiques, dans lesquels

une autorité locale émet des moyens de paiement sur un espace localisé, ne donnent pas lieu à une forme de souveraineté monétaire dans la mesure où l'autorité n'établit pas une unité de compte spécifique ni, souvent, ne se réclame d'une quelconque souveraineté⁷. Prenons le cas des émissions de monnaies de nécessité en France de 1914 à 1923 par les chambres de commerce : celles-ci ne constituaient pas des autorités souveraines mais constituaient les relais d'un dispositif établi par un règlement ministériel d'août 1914 et les monnaies émises utilisaient l'unité de compte nationale ; on ne peut ainsi parler de souveraineté monétaire spécifique. Le cas des banques commerciales du nord de l'Italie émettant des billets ressemblant à des chèques pour pallier la pénurie de petites coupures en 1977-78 est similaire. En revanche, celui d'une localité sécessionniste est différent dès lors qu'elle émet une monnaie dotée d'une unité de compte propre : autorité, unité de compte, seigneurage et symbolique sont présents simultanément. Selon ces critères, la Lituanie sécessionniste dès mars 1990 et formellement indépendante en août 1991 après l'échec du putsch de Moscou n'a conquis sa souveraineté monétaire qu'en octobre 1992, lorsqu'elle a établi sa propre unité de compte, le talonas. Les premiers bons « talonas » émis, en août 1991, n'étaient en effet que des moyens de protection de l'approvisionnement (ils doubleraient la circulation de roubles, à l'instar de tickets de rationnement). En mai 1992, les premiers billets « talonas » émis, cette fois circulant normalement aux côtés du rouble, ne portaient pas mention d'une unité de compte et celle-ci demeurait officiellement et de fait le rouble. Prenons enfin le cas des monnaies d'or et d'argent anglaises dont la frappe devient libre à partir de 1666 : l'absence de prélèvement de seigneurage ne correspond pas à une incapacité de le faire mais à un choix politique fort qui n'ôte rien à la souveraineté monétaire britannique de l'époque.

Ces quatre éléments constitutifs du niveau primaire de la souveraineté monétaire en donnent une caractérisation *a minima*. Il existe cependant d'autres éléments qui s'y greffent et sont susceptibles de faire de la souveraineté monétaire un absolu, au sens d'un tout cohérent et exclusif totalement maître de l'ordre monétaire. Ils en constituent ainsi un niveau supérieur :

1. La capacité à imposer les instruments monétaires de l'autorité souveraine dans les **pratiques internes de compte et de paiement**. A son extrémité, il peut s'agir de la saturation des pratiques monétaires par les seuls instruments monétaires internes.
2. La capacité à maîtriser les **pratiques de conversion** entre monnaie nationale⁸ et monnaies étrangères, autrement dit la maîtrise de la convertibilité de la monnaie. A son extrémité, il peut s'agir d'un contrôle total des pratiques de conversion.
3. La capacité à mener une **politique monétaire**, autrement dit à moduler les conditions de l'émission de moyens de paiements et donc à agir sur la quantité de monnaie émise. Par là, la politique monétaire a une influence sur le seigneurage prélevé. A son extrémité, cette politique peut aussi conférer la capacité de faire varier l'état relatif des richesses internes, autrement dit la position relative des créanciers et des débiteurs.
4. La capacité à mener une **politique de change**, autrement dit à moduler la valorisation externe de la monnaie interne. Par là, la politique de change

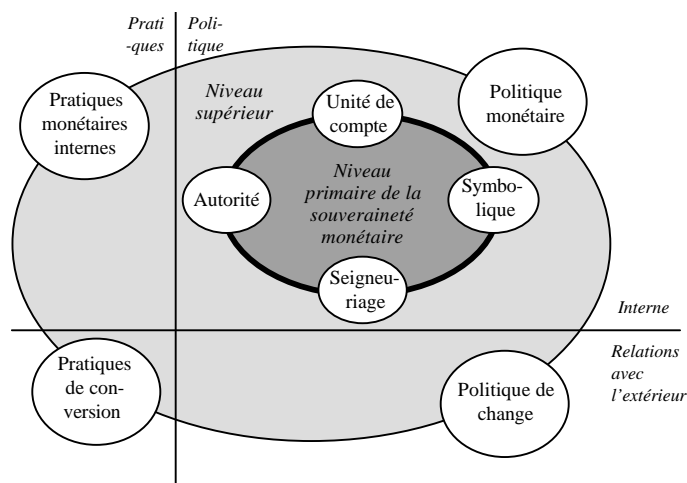
⁷ On a traité du localisme monétaire dans Blanc [2001].

⁸ Le terme « national » est ici employé comme simplification pour désigner ce qui est relatif à l'espace de souveraineté.

détermine ou simplement influence la valeur de l'unité de compte. Elle entre aussi en jeu dans l'état relatif des richesses en interne.

On remarque que ce niveau supérieur est composé de deux éléments liés à l'espace interne (pratiques monétaires internes et politique monétaire) et deux autres liés aux relations avec l'extérieur (politique de change et pratiques de conversion). De même, deux de ces éléments sont relatifs aux pratiques des personnes morales et physiques inscrites dans l'espace de la souveraineté (pratiques monétaires internes et de conversion) et les deux autres sont relatifs à l'action politique de l'autorité souveraine (politique monétaire et de change). Dans cet ordre politique apparaissent aussi les quatre éléments du niveau primaire de la souveraineté monétaire : existence d'une autorité se déclarant souveraine, définition d'une unité de compte, prélèvement d'un seigneurage et diffusion d'une symbolique de la souveraineté.

On peut représenter les deux niveaux de la souveraineté monétaire par deux cercles concentriques, le premier suffisant à définir la souveraineté monétaire, le second en constituant une extension logique mais non nécessaire :



La souveraineté monétaire s'identifie ainsi à un double niveau. *Basiquement*, elle est le résultat de la déclaration de souveraineté d'une autorité se donnant la prérogative exclusive de définir l'unité de compte, de définir le revenu de souveraineté qu'elle souhaite prélever et de définir les marques de la souveraineté. *Sur ces bases*, la souveraineté monétaire apparaît comme une capacité : elle est une capacité à maîtriser l'émission monétaire, une capacité à maîtriser la valeur externe de la monnaie, une capacité à maîtriser le champ des pratiques monétaires internes, une capacité à maîtriser les flux externes. Cette « capacité à » correspond à un principe de souveraineté ; dans l'exercice réel de cette souveraineté il est possible que cette « capacité à » ne puisse s'exprimer compte tenu de l'illégitimité, perçue par les personnes morales et physiques, de l'autorité souveraine, et d'un ensemble de contraintes restreignant cet exercice. On comprend dès lors que l'exercice de la souveraineté monétaire peut prendre des formes très différentes selon les époques, selon les lieux, selon les formes de pouvoir politique, selon les contraintes perçues.

1-2. Comment évaluer la souveraineté monétaire ?

On peut analyser les variations dans la souveraineté monétaire en raisonnant sur la politique monétaire et de change d'un côté et sur les pratiques monétaires de l'autre. Il est possible d'évaluer pour la première le degré d'autonomie dont l'autorité souveraine jouit et pour les secondes le degré de complétude des instruments monétaires définis par l'autorité souveraine.

1. *Autonomie de la politique monétaire et de la politique de change :*

L'autorité souveraine en matière monétaire gère la monnaie et peut se donner les moyens de mener une politique monétaire et une politique de change. Toutes deux sont autonomes si elles ne sont soumises à aucune contrainte : contraintes réglementaires internes, contraintes liées à des accords internationaux, contraintes perçues de fait. Dans le cas contraire, elles sont pour partie dépendantes. Les contraintes de la politique monétaire sont en premier lieu des contraintes d'ordre interne : soit la perception d'une contrainte économique de fait limitant l'usage que l'on peut faire de la politique monétaire, soit l'établissement de règles qui limitent la capacité de mener une politique monétaire comme par exemple l'indépendance de la Banque centrale ou la mise en œuvre d'une organisation de l'émission monétaire «automatique» dans le cadre des *currency boards*⁹. Cependant les contraintes qui pèsent sur la politique monétaire se répercutent aussi sur la politique de change, et dans un certain nombre de cas elles procèdent de la même logique (par exemple le *currency board* conduit à une pratique très précise de la politique monétaire et de la politique de change — en fait une apostasie de la première et une fixité absolue pour la seconde). De façon générale, les contraintes qui pèsent sur la politique de change sont d'ordre externe lorsque la monnaie nationale s'inscrit dans un système monétaire international ou régional, ou d'ordre interne lorsque le régime de change choisi n'est pas un régime de change flottant.

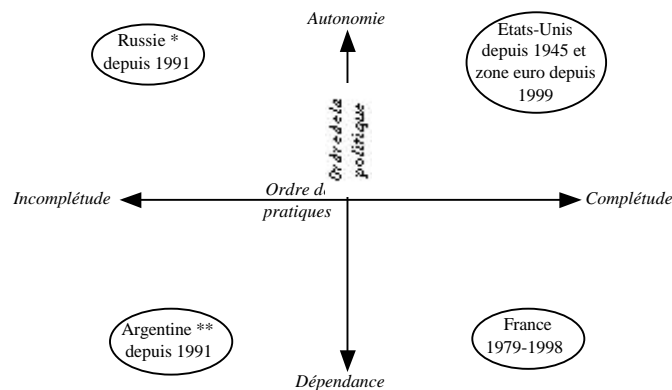
2. *Complétude des instruments monétaires souverains dans les pratiques monétaires :*

L'autorité souveraine définit un ensemble de moyens de paiement ainsi qu'une unité de compte et édicte des règles relatives à l'usage interne de ces instruments monétaires ainsi que des règles relatives aux modalités de conversion entre des avoirs en monnaie nationale et des avoirs en monnaies étrangères. La maîtrise du médium dans lequel se réalisent paiements et évaluations dans son espace de souveraineté peut lui permettre d'établir sa souveraineté comme horizon absolu des pratiques monétaires internes ; la maîtrise des conditions dans lesquelles monnaie nationale et monnaies étrangères sont converties renforce cette souveraineté tout en donnant la possibilité de contrôler jusqu'aux flux d'entrée et de sortie de revenus et de capitaux. Dans ce cadre, la complétude des instruments monétaires souverains signifie que ceux-ci couvrent totalement le champ des pratiques monétaires et que, en conséquence, aucun autre

⁹ Le *currency board* est construit pour supprimer toute politique monétaire discrétionnaire au profit d'une régulation automatique de la masse monétaire. Il est fondé sur trois piliers : la fixité du taux de change de la monnaie nationale contre une devise, la couverture totale de la base monétaire par des réserves de change et la garantie de convertibilité des avoirs nationaux en avoirs étrangers au moins pour les banques commerciales. Voir à ce propos par exemple Ponsot [2001].

instrument monétaire n'est nécessaire pour ces pratiques. Les instruments monétaires souverains assument ainsi l'ensemble du champ permis par leurs fonctions. De fait, cette situation de complétude des instruments monétaires souverains apparaît comme utopique jusque, aujourd'hui, dans les économies occidentales financièrement stables puisqu'il existe en permanence un ensemble diversifié d'instruments monétaires au-delà des monnaies nationales¹⁰. Il y a donc, à des degrés divers selon les pays, incomplétude des instruments monétaires nationaux. Cette incomplétude est très forte au Panama par exemple où il n'existe que quelques pièces locales de faible valeur et où l'unité de compte est le dollar américain ; elle est très faible au contraire aux États-Unis ou en France. La complétude des instruments monétaires souverains mesure donc l'efficacité du dispositif de maîtrise de l'espace monétaire interne et des relations avec l'extérieur mis en place par l'autorité souveraine. Par exemple l'existence d'un marché noir des devises dans un pays à contrôle des changes illustre l'inefficacité relative de ce contrôle ainsi qu'un degré probable d'incomplétude des instruments monétaires souverains.

Un certain degré de dépendance des politiques monétaires et de change et un certain degré d'incomplétude des instruments monétaires ne sont pas nécessairement le signe de situations de crise ou de situations problématiques pour la souveraineté : rares sont les cas où la politique monétaire et de change est strictement autonome et plus rares encore sont les cas de complétude des instruments monétaires souverains (nous prétendons même que cette situation est utopique). On peut imaginer quatre situations extrêmes possibles en combinant complétude et autonomie :



* Excepté une courte période d'encadrement du taux de change du rouble.

** L'Argentine a instauré un *currency board* en 1991.

Sur ces bases, on peut entendre par régime de souveraineté monétaire l'institutionnalisation durable d'une certaine organisation de la souveraineté monétaire. On met par là l'accent sur la régularité institutionnelle des formes de souveraineté monétaire. On met aussi l'accent sur les variations spatiales et temporelles dans la façon dont la souveraineté monétaire est conçue en principe et établie dans les faits. On peut repérer dans la géopolitique monétaire internationale la coexistence hiérarchisée de différents régimes de souveraineté monétaire, l'un d'entre eux apparaissant comme le modèle dominant.

¹⁰ On a traité des monnaies parallèles dans Blanc [2000].

2. UN PILIER DE LA SOUVERAINETE MONETAIRE CONTEMPORAINE : LE PRINCIPE D'EXCLUSIVITE MONETAIRE NATIONALE

La souveraineté monétaire ainsi définie laisse entrevoir, dans son exercice mais aussi dans la façon dont elle est considérée par l'autorité souveraine elle-même, une grande variété de régimes possibles. Depuis la mise en place de système de Bretton Woods, la façon dont la politique monétaire, la politique de change et la convertibilité des monnaies sont envisagées a considérablement évolué ; le rapport aux pratiques monétaires internes, quant à lui, a peu bougé (2-1). On met ici l'accent sur cette dimension stable de la souveraineté monétaire en laissant de côté ce qui, au contraire, a connu, dans les décennies précédentes, une évolution certaine. Ce qui est resté stable est lié au principe d'exclusivité monétaire nationale dont on esquisse la lente émergence (2-2) et pour lequel on s'interroge sur les facteurs susceptibles de le remettre en cause (2-3).

2-1. Transformation de trois éléments, stabilité du quatrième

Pourquoi depuis plusieurs décennies le seul élément stable de la souveraineté monétaire a-t-il été le rapport aux pratiques monétaires internes et non les autres ?

En premier lieu, l'évolution des éléments de la souveraineté monétaire en rapport avec l'extérieur ont été déterminés par l'évolution du système monétaire international. La mise en place du système de Bretton Woods à partir de 1944 puis l'abandon en 1973 du système de change fixe ont déterminé l'évolution des politiques de change : dans une première phase contraintes par la discipline du SMI, elles sont devenues soudain beaucoup plus autonomes. Entre 1982 et 1997, les monnaies en régime de change strictement flottant sont passées de 8 à 51, soit de 5,5% à 28,2% des monnaies référencées par le FMI ; plus largement, les monnaies dont le régime de change est une flexibilité limitée, un flottement géré ou un flottement indépendant sont passées de 38 en 1980 à 102 en 1997, soit de 27,1% à 56,4% du total¹¹. La tendance est ainsi clairement, depuis 1973, et en dépit de tentatives régionales concertées et surtout de tentatives isolées de restaurer une discipline de change, au développement de l'autonomie formelle en matière de politique de change.

Les règles de la convertibilité ont connu une transformation très forte depuis 1944 ; d'abord par le retour progressif des pays européens à la convertibilité dans les années 1950, ensuite par l'accroissement progressif du nombre d'États adhérant au FMI (29 signataires de sa charte le 27 décembre 1945, 183 membres fin 2000), notamment la plupart des États issus du démantèlement des empires coloniaux en particulier autour de 1960 puis, dans les années 1990, les États issus de l'ancien bloc soviétique central et est-européen, enfin par la tendance lourde de libéralisation des flux de capitaux à partir de la fin des années 1970. Les statuts du FMI sont tels que les adhérents sont tenus, par l'article VIII, d'établir la libre convertibilité de leur monnaie pour les transactions courantes, à deux exceptions près : d'une part si, en conformité avec l'article XIV de

¹¹ Cohen [1998, p. 65].

ces statuts, l'État adhérent imposait des restrictions au moment de son adhésion, celles-ci peuvent demeurer en vigueur ; d'autre part si, pour une raison ou pour une autre, l'imposition de nouvelles restrictions de convertibilité a lieu avec l'approbation du FMI. De fait, le nombre d'États acceptant les obligations de l'article VIII des statuts du FMI a progressivement crû, passant de 60 en juin 1986 à 149 fin 1999, soit de 40% à 80% du total des membres¹². C'est entre 1993 et 1998 que le nombre d'États se pliant à l'article VIII a le plus augmenté puisqu'il a alors presque doublé.

En second lieu, l'un des deux éléments de la souveraineté monétaire en rapport avec l'espace interne, la politique monétaire, a subi lui aussi une profonde transformation. Elle est liée d'une part à l'influence croissante du FMI sur les systèmes monétaires nationaux, d'autre part à la révolution monétariste. L'influence du FMI s'est accrue considérablement dans le monde depuis la suspension de la fixité des changes en 1973. Le nombre de ses interventions s'est fortement accru et, au cours des années 1970, elles se sont quasi totalement réorientées vers les pays en voie de développement. Quoi qu'il en soit, dès sa création le FMI a promu une organisation des systèmes monétaires fondés sur le *central banking* laissant un champ considérable à la politique monétaire. L'orientation des interventions du FMI, de même que plus généralement l'orthodoxie monétaire mondiale, a cependant changé de nature dans les années 1970, passant du keynesianisme au monétarisme, d'une politique monétaire accommodante conçue comme profitable à l'expansion économique à une politique monétaire restrictive conçue comme condition permissive du retour à la croissance et élément d'assainissement de l'économie. Le débat théorique sur l'opposition entre *rules* et *discretion*, règles et politique discrétionnaire, engagé à partir des travaux de Kydland et Prescott [1977], a donné lieu à partir des années 1980 à une remise en cause du *central banking* traditionnel dans le cadre d'analyses de type anticipations rationnelles, tendant vers l'indépendance des Banques centrales et, parfois, vers leur remplacement par des *currency boards*. Ce point est important car il correspond à une réduction de l'autonomie de la politique monétaire telle que nous l'avons définie plus haut. Cette autonomie a par ailleurs été considérablement réduite par l'interdiction de plus en plus fréquente du financement direct du budget par la banque centrale.

Le rapport aux pratiques monétaires internes, enfin, n'a pas donné de signes de transformation notable, jusqu'à une date récente tout au moins. La vision commune de cet élément de la souveraineté monétaire est restée ancrée sur ce qui a émergé au XIXe siècle et que l'on peut qualifier de principe d'exclusivité monétaire nationale¹³. Ce principe peut se formuler ainsi : la monnaie d'un État souverain doit être unique, exclusive et lui être spécifique. L'unicité assure qu'il n'existe qu'une monnaie dans l'État souverain ; en conséquence tout autre monnaie est légalement considérée comme non monnaie ou fausse monnaie. L'exclusivité assure que cette monnaie constitue un pouvoir d'achat généralisé et qu'aucune autre monnaie n'a cette capacité ; en conséquence elle est doit couvrir la totalité des usages monétaires à l'intérieur de l'espace de souveraineté. Unicité et exclusivité sont donc deux facettes d'un même objectif. La spécificité assure que cette monnaie est celle de l'autorité souveraine ; en conséquence l'autorité souveraine ne peut faire appel à la monnaie d'un autre État souverain, ou, et c'en est la face inversée, cette monnaie ne peut en aucun cas être revendiquée par une autre autorité souveraine. Ce qui est en jeu dans la mise en place

¹² FMI, diverses sources.

¹³ On a développé cette notion dans Blanc [1998] puis [2000].

progressive de ce principe d'exclusivité monétaire nationale est non seulement l'imposition d'une monnaie nationale émise sous le contrôle d'une institution centrale, mais aussi l'élimination de toutes les formes de monnaie qui, partielles ou non, vont à l'encontre de l'objectif de couverture totale du champ des pratiques monétaires par la monnaie nationale. Ce principe repose ainsi sur la volonté de maîtriser totalement l'espace monétaire national. Or cette volonté est récente à l'échelle de l'histoire et elle est aujourd'hui soumise à certaines remises en cause.

2-2. La lente émergence du principe d'exclusivité monétaire nationale

Cette volonté est le fruit d'une lente montée en puissance des autorités publiques dans la gestion et le contrôle monétaires depuis la Renaissance et la fin des féodalités monétaires.

L'Ancien régime français donne un point d'appui d'autant plus intéressant en la matière que la France est l'un des premiers États à mettre en œuvre le principe d'exclusivité monétaire nationale. Alors que les monnaies étrangères circulent abondamment dans le royaume à partir des contacts commerciaux des provinces périphériques, les autorités royales ne cessent de les décrier, sans résultat tangible, au point que la seule façon d'avoir un semblant de prise sur ces monnaies est de régler leur cours plutôt que de vainement les décrier. En 1577, un édit démonétise 180 types de pièces, provenant d'une vingtaine d'espaces de souveraineté différents¹⁴, à l'exception de la pistole espagnole qui jouit d'une immense popularité et qui circule alors abondamment. De façon générale, la circulation monétaire de l'Ancien régime est particulièrement complexe au regard des pratiques actuelles¹⁵ et cette complexité est autant le fruit du laisser-faire des autorités que de leur incapacité à la simplifier en imposant les seules monnaies royales. Autrement dit, si les autorités disposent d'une souveraineté monétaire indéniable qui se traduit par le prélèvement d'un seigneurage important et l'imposition des marques de la souveraineté sur les monnaies royales, l'espace de la circulation monétaire est tout sauf cadenassé. En France, la transition vers l'exclusivité monétaire nationale a lieu entre la Révolution et 1848. La Révolution se traduit par une volonté de rationalisation forte de la société, passant par la suppression des corporations et des hiérarchies anciennes au profit de l'établissement d'une société ouverte. L'établissement d'un système de mesures décimal au détriment des anciennes mesures fait partie de cette rationalisation. En matière monétaire, le franc et ses subdivisions décimales remplacent formellement la livre tournois et sa hiérarchie livre / sous / deniers en 1795. La décimalisation est un élément symbolique non négligeable de l'ouverture de la société dans la mesure où les hiérarchies monétaires anciennes reproduisent les hiérarchies sociales : ceux qui comptent en livres ne sont pas ceux qui comptent en sous ou deniers ; mieux, de nombreuses unités dérivées existent, comme la pistole (10 livres), l'écu (3 livres) ou le liard (3 deniers) qui établissent les hiérarchies sociales dans le compte monétaire.

La volonté de rationalisation de la société est aiguillée par la modernisation de l'appareil d'État et du cadre juridique des activités introduite par Napoléon. En matière monétaire, la Banque de France, créée en 1800, dispose à l'origine du privilège

¹⁴ Bayard et Guignet [1991, p. 224].

¹⁵ On a tenté de démêler cet écheveau dans Blanc [1994].

d'émission des billets sur Paris, avant que ce privilège soit étendu à la France en parallèle avec les banques départementales. En 1848 la Banque de France obtient le monopole d'émission sur la France et les banques départementales deviennent des succursales de la Banque de France. L'épisode de la Banque de Savoie, en 1863, constitue une parenthèse dans cette émission monopolistique des billets.

Au XIXe siècle, l'État jaloux de sa souveraineté monétaire devient donc capable de faire respecter dans ses grandes lignes la chose la plus difficile qui soit : la maîtrise de la circulation monétaire intérieure. C'est aussi l'époque où, en même temps que le système monétaire national se verrouille, la représentation sociale correspondante émerge.

Le principe d'exclusivité monétaire nationale est contemporain de la généralisation du modèle d'État qu'est l'État-nation¹⁶. La construction de l'État-nation correspond notamment à une transformation de l'organisation monétaire : le modèle monétaire devient l'exclusivité monétaire nationale dans laquelle les frappes ou émissions locales, vestiges du féodalisme, n'ont plus de sens et sont supprimées. De façon générale, l'État-nation transforme l'espace intérieur en l'homogénéisant et le rationalisant et transforme les relations avec l'extérieur en développant leur contrôle. Dans le contexte de l'industrialisation progressive de l'Europe, l'État-nation devient le réceptacle d'ambitions de puissance militaires et industrielles et l'État devient de ce fait progressivement un acteur du développement capitaliste naissant. Ce mouvement d'homogénéisation, d'unification et de verrouillage de la circulation monétaire intérieure était impensable dans le cadre d'États plurinationaux tels que l'Empire austro-hongrois ou dans le cadre de magmas inorganisés de micro-États comme ce qui constituait l'Allemagne avant son unification. Les unifications italienne et allemande en 1861 et 1870, l'émergence progressive d'États sur les décombres d'un Empire ottoman en pleine dislocation puis l'effondrement de cet empire ainsi que de l'Empire austro-hongrois que précipite la première guerre mondiale constituent les conditions dans lesquelles la diffusion du modèle de l'exclusivité monétaire nationale a pu être possible. C'est ainsi qu'en 1848 encore le mouvement n'était pas suffisamment évident, ce qui fait que Marx et Engels ne l'ont pas vraiment vu lorsqu'ils rédigèrent le *Manifeste du Parti communiste*, fin 1847 :

« La bourgeoisie supprime de plus en plus la dispersion des moyens de production, de la propriété et de la population. (...) La conséquence nécessaire de ces changements a été la centralisation politique. Des provinces indépendantes, tout juste fédérées entre elles, ayant des intérêts, des lois, des gouvernements, des tarifs douaniers différents, ont été regroupées en *une seule* nation, avec *un seul* gouvernement, *une seule* législation, *un seul* intérêt national de classe, derrière *un seul* cordon douanier »¹⁷.

Le complément qui n'apparaît pas est : *une seule* monnaie, organisation que Helleiner qualifie de *Territorial Currencies*, monnaies territoriales au sens du territoire de l'État-nation¹⁸, et que Cohen qualifie de « *modèle westphalien de géographie monétaire* », centré sur le principe « *une nation, une monnaie* »¹⁹. A la veille de la première guerre mondiale, les puissances européennes ont toutes établi le principe de l'exclusivité monétaire nationale et les États indépendants du continent l'ont fait ou sont

¹⁶ Voir à ce propos Helleiner [1997].

¹⁷ Marx et Engels [1848, pp. 36-37].

¹⁸ Helleiner [1997].

¹⁹ Cohen [1998, pp. 24-26].

en passe de le faire. L'unification monétaire des États-Unis en 1913 correspond à un tel mouvement et parachève l'établissement du principe dans les puissances occidentales et l'imaginaire occidental. Ce mouvement s'est par la suite propagé à l'ensemble de la planète avec notamment l'émergence, sur les décombres des anciens empires coloniaux, de nouveaux États qui ont, à l'exception notable de la zone franc, repris cette organisation monétaire à leur compte et par là reproduit le régime de souveraineté monétaire occidental.

2-3. Le principe d'exclusivité monétaire nationale est-il remis en cause ?

Ce modèle s'est généralisé plus lentement que la représentation associée. Son extension maximale correspond à la fin de la période du système monétaire international issu de Bretton Woods dans la mesure où il est alors parvenu à toucher la quasi totalité de la planète. Depuis, trois phénomènes se sont développés qui sont susceptibles de le remettre en cause : le développement d'usages de monnaies parallèles, la dollarisation officielle et le développement d'unions monétaires.

Si les usages monétaires multiples ont toujours existé, le plein sens du terme « monnaies parallèles » coïncide avec la domination du principe d'exclusivité monétaire nationale puisque c'est avec ce principe que les monnaies nationales sont censées évincer tout autre instrument monétaire. Durant la période de Bretton Woods, les usages de monnaies étrangères dans les pratiques monétaires internes semblent avoir été faibles, tandis que le localisme monétaire n'existait pas en dehors des volontés indépendantistes ou sécessionnistes des colonies. L'usage de monnaies étrangères dans les pratiques internes de compte et de paiement s'est particulièrement développé à partir des années 1970, d'abord dans le cadre de la montée des inflations latino-américaines. Le localisme monétaire quant à lui a resurgi dans les années 1980, principalement sous la forme d'un localisme infra-étatique en Occident puis sous la forme de localismes de sécession dans les États en situation d'effondrement comme particulièrement dans les pays d'Europe centrale et orientale après 1989. Parallèlement, les usages de monnaies affectées (des bons d'achat) sont restés confinés à des domaines particuliers comme l'aide sociale aux États-Unis avant de se développer considérablement à partir des années 1970-80 sous la forme de titres de services marchands comme les titres restaurant. La période 1944-1973 apparaît ainsi comme une période où non seulement le principe d'exclusivité monétaire nationale achève sa généralisation mais aussi les pratiques monétaires internes sont très fortement concentrées sur les seules monnaies nationales ainsi promues. Autrement dit, l'exercice du principe d'exclusivité monétaire nationale ne pose guère de difficultés. A partir de 1973 au contraire se développent progressivement des usages monétaires parallèles à l'intérieur des États à la monnaie et aux finances instables, principalement sous la forme de monnaies étrangères, mais aussi à l'intérieur des États occidentaux financièrement stables, principalement sous la forme de bons d'achat et de localisme monétaire. Le dernier quart du XXe siècle est une période d'intensification de ces usages. En général, ces éléments ne remettent pas en cause le principe d'exclusivité monétaire nationale mais soulignent l'impossibilité de l'exercer pleinement, hormis dans le cas des pays submergés par les monnaies étrangères du fait d'une instabilité monétaire trop forte et pour lesquels la question d'une dollarisation officielle ou d'une légalisation des usages du dollar en compte et en paiement émerge parfois, comme en Israël ou en Bolivie au début des années 1980, en

Argentine au début des années 1990, puis, à la fin des années 1990, en Argentine à nouveau, au Salvador et en Équateur.

L'Équateur a sauté le pas en 2000 et dollarisé officiellement son économie, ne conservant comme élément de souveraineté monétaire qu'une pièce de cent cents estampillée « République d'Équateur ». Le procédé rejoint celui panaméen et libérien, États issus de l'intervention des États-Unis. D'autres États, particulièrement le Guatemala et le Salvador, examinent cette possibilité comme moyen ultime d'établir la confiance monétaire à destination des investisseurs internationaux car elle revient à intégrer formellement l'espace monétaire des États-Unis. Il n'est pas innocent que ceux qui promeuvent cette dollarisation officielle sont notamment ceux qui, comme Stephen Hanke et Kurt Schuler, promouvaient très activement il y a peu de temps encore l'établissement de *currency boards* comme seuls moyens sains de rétablir la confiance dans la monnaie et la stabilité monétaire. Dans les années 1990, des *currency boards* ont été établis en Argentine, en Estonie, en Lituanie, en Bulgarie et en Bosnie-Herzégovine sur la base d'un intense travail de persuasion de ces économistes qui les ont proposés dans d'autres États avec moins de succès (notamment en Russie, en Turquie, en Indonésie et au Monténégro)²⁰. L'hypothèse d'une dollarisation officielle d'États d'Amérique latine est à prendre au sérieux dans la mesure où à terme l'établissement par ce biais d'une union monétaire peut accompagner le développement d'une zone économique américaine élargie en sauvegardant les intérêts des États-Unis (par exemple en marginalisant les velléités de zone économique régionale autonome telle le Mercosur dans lequel se développe une puissance potentiellement rivale, le Brésil). Le fait nouveau est l'apparition concomitante de ces velléités de dollarisation officielle dans un sous-ensemble géopolitique homogène et dans un contexte monétaire international changé où la souveraineté monétaire semble s'atténuer ou revêtir d'autres formes.

Le troisième élément qui va à l'encontre du principe d'exclusivité monétaire nationale est précisément le développement des unions monétaires. L'union monétaire européenne est la seule zone monétaire à monnaie unique à avoir été créée depuis 1973²¹. Ce que l'union monétaire européenne remet en question n'est pas le principe du localisme monétaire mais les limites qu'on lui donne ; il ne va pas dans le sens de l'universalisme monétaire mais modifie simplement les critères donnant lieu au localisme monétaire, considérant comme obsolète pour la construction européenne le modèle dominant selon lequel un État indépendant doit disposer de sa monnaie propre. En revanche, ce qui n'est pas obsolète est que le regroupement monétaire opéré ne se traduit pas par un abandon de politique monétaire mais par son unification et sa centralisation.

Du reste, des trois piliers du principe d'exclusivité monétaire nationale que sont l'unicité, l'exclusivité et la spécificité, seul le troisième est remis en cause dans les unions monétaires et dans la dollarisation officielle ; en revanche tous trois

²⁰ Ponsot [2001].

²¹ C'est aussi la seule union monétaire à monnaie unique à avoir été créée sur des bases égalitaires (même si cela n'exclut pas des rapports de pouvoir et de domination au sein même de l'Union européenne) parmi les unions monétaires établies depuis la signature des accords de Bretton Woods, toutes les autres étant le produit de la décolonisation (zones franc) ou de la domination d'une puissance sur les pays de la zone (États-Unis sur l'East Caribbean Dollar par exemple).

disparaissent avec les monnaies parallèles. Pour l'heure, il est difficile de considérer que le principe d'exclusivité monétaire nationale soit sérieusement remis en cause car les situations où les monnaies parallèles gênent effectivement la souveraineté monétaire sont rares, les pays se dollarisant officiellement au point de supprimer toute monnaie nationale le sont plus encore et les pays abandonnant leur monnaie au profit d'une nouvelle monnaie supranationale se résument aux pays de la zone euro.

Ainsi le dernier quart du XXe siècle est moins une période de remise en cause du principe d'exclusivité monétaire nationale dans ses trois dimensions que d'accroissement des difficultés de son exercice pour un certain nombre d'États parmi lesquels rares ont été ceux qui ont choisi de l'abandonner. Au contraire, les sécessions et indépendances qui sont intervenues durant cette période illustrent la persistance d'un localisme monétaire qui conduit inmanquablement à la mise en place de l'exclusivité monétaire nationale. Ainsi, dans les années 1990, on compte autant de monnaies nouvelles que d'États issus de l'éclatement de l'URSS (quinze), de la Tchécoslovaquie (deux) et de la Yougoslavie (quatre), et les indépendances acquises par l'Erythrée, le Somaliland et la Namibie se sont traduites par un localisme monétaire territorial. Celui-ci continue d'aller de pair avec la fondation d'un État et, comme il se traduit par la mise en place des conditions de l'exclusivité monétaire nationale, il contribue à l'extension de ce principe. Celui-ci n'est pas véritablement menacé et, lorsqu'il l'est, seul son troisième pilier, la spécificité territoriale de la monnaie considérée, disparaît.

CONCLUSION

Loin d'être un absolu intangible, la souveraineté monétaire prend des formes différentes selon les époques et selon les lieux. La définition compréhensive posée dans ce texte tente de formaliser cette idée et va dans le sens de la caractérisation de régimes de souveraineté monétaire. Un examen rapide des tendances à l'œuvre depuis quelques décennies montre une évolution forte des dimensions de la souveraineté que sont la politique monétaire, la politique de change et la convertibilité, tandis que ce qui touche aux pratiques monétaires internes est demeuré stable. On a parlé à ce sujet de principe d'exclusivité monétaire nationale, principe historiquement récent puisqu'il a émergé au XIXe siècle et s'est généralisé au XXe. Ce principe doit être distingué de l'exercice réel de la souveraineté monétaire dans les pratiques monétaires internes ; l'écart peut être important lorsque des monnaies parallèles sont employées de façon étendue. Il n'est cependant pas nécessaire que les pratiques monétaires soient polarisées sur les instruments de la monnaie nationale pour que la souveraineté soit effective. La notion de souveraineté autorise un écart entre l'idéal absolu de couverture de l'ensemble du champ des pratiques monétaires par la monnaie nationale et la réalité des choses. La permanence de l'emploi d'un ensemble diversifié de monnaies parallèles montre que cet écart peut être permanent sans pour autant qu'il y ait dans la population comme dans les milieux politiques et financiers la perception d'un défaut de souveraineté monétaire. Les autres remises en cause possibles du principe d'exclusivité monétaire nationale, à savoir les unions monétaires et la dollarisation officielle, sont pour l'heure limitées et en tout état de cause ne touchent que le principe de spécificité territoriale de la monnaie considérée et non son unicité et son exclusivité.

BIBLIOGRAPHIE

- Aglietta M. et Orléan A. (dir.), 1999, *La monnaie souveraine*, Paris : Odile Jacob, 398 p.
- Bayard F. et Guignet Ph., 1991, *L'économie française aux XVIe, XVIIe et XVIIIe siècles*, Paris : Ophrys, 1991, 264 p.
- Blanc J., 1994, « Les citoyens face à la complexité monétaire : le cas de la France sous l'Ancien Régime », *De Pecunia*, VI(3), décembre, pp. 81-111.
- , 1998, *Les monnaies parallèles. Approches historiques et théoriques*, thèse, Lyon, Université Lumière Lyon 2, 772 p.
- , 2000, *Les monnaies parallèles. Unité et diversité du fait monétaire*, Paris : L'Harmattan (Logiques économiques), 351 p.
- , 2001, « Le localisme monétaire : protéger, capter, transformer », *working paper*, juillet 2001. Actuellement en référé.
- Burdeau G., 1988, « Internationalisation des monnaies et souveraineté des Etats », *in* : Philippe Kahn (éd.), pp. 409-424.
- Carreau D., 1970, *Souveraineté et coopération monétaire internationale*, Paris : Cujas, 530 p.
- , 1988, « Souveraineté monétaire et utilisation de la monnaie par les opérateurs privés », *in* : Philippe Kahn (éd.), pp.399-407.
- Cipolla C. M., 1967, *Money, Prices, and Civilization in the Mediterranean World : Fifth to Seventeenth Century*, New York : Gordian Press.
- Cohen Benjamin J., 1998, *The Geography of Money*, London, Ithaca : Cornell University Press, 229 p.
- Dubois J.-P., 1988, « L'exercice de la puissance publique monétaire. Le cas français » *in* : Philippe Kahn (éd.), pp. 475-492.
- Helleiner Eric, 1997, « One Nation, One Money : Territorial Currencies and the Nation State », ARENA Working Paper Series, 97/17, août.
- Kahn Ph. (éd.), 1988, *Droit et monnaie. États et espace monétaire transnational*, Paris : Litec (Travaux du CREDIMI, vol. 14), 540 p.
- Kydland F. E. and Prescott E. C., 1977, « Rules rather than Discretion : The Inconsistency of Optimal Plans », *Journal of Political Economy*, vol. 85, n°3, pp. 473-492.
- Loquin E., 1988, « Délimitation juridique des espaces monétaires nationaux et espace monétaire transnational », *in* : Philippe Kahn (éd.), pp. 425-462.
- Marx K. et Engels F., 1848, *Manifeste du parti communiste*, Paris : Éditions sociales, 1976, 96 p.

- Mundell R., 1997. « Money and the Sovereign State », texte non publié préparé pour l'International Economic Association Conference, Trento, Italy, 4-7 septembre. (cité par Schuler [2000]).
- Ponsot J.-F., 2001, *Le modèle de currency board ou l'apostasie du central banking. La caisse d'émission, antithèse de la banque centrale*. Thèse. Dijon : Université de Bourgogne.
- Schuler K., 2000, « What Use Is Monetary Sovereignty ? », draft for : James Dean (ed.), forthcoming book on dollarization.