



**HAL**  
open science

## La monnaie comme projet politique : restauration monétaire et currency board en Lituanie, 1988-1994

Jérôme Blanc

### ► To cite this version:

Jérôme Blanc. La monnaie comme projet politique : restauration monétaire et currency board en Lituanie, 1988-1994. Bruno Théret. La monnaie dévoilée par ses crises. Crises monétaires d'hier et d'aujourd'hui, Editions de l'EHESS, pp./, 2004. halshs-00144894v1

**HAL Id: halshs-00144894**

**<https://shs.hal.science/halshs-00144894v1>**

Submitted on 11 Jun 2007 (v1), last revised 7 May 2007 (v2)

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# CENTRE AUGUSTE ET LÉON WALRAS

« LA MONNAIE COMME PROJET  
POLITIQUE : RESTAURATION  
MONÉTAIRE ET *CURRENCY BOARD* EN  
LITUANIE, 1988 - 1994 »

JÉRÔME BLANC

**Document de travail n° 254**

- Octobre 2002 -

**INSTITUT DES SCIENCES DE L'HOMME**

Centre Walras - CNRS - UMR 5056

14 avenue Berthelot - 69363 LYON CEDEX 07  
TEL : 33 (0)4 72 72 64 07 - FAX : 33 (0)4 72 72 65 55 –  
e.mail : [Centre.Walras@ish-lyon.cnrs.fr](mailto:Centre.Walras@ish-lyon.cnrs.fr)  
<http://www.ish-lyon.cnrs.fr/labo/walras>

Pour les anciennes républiques soviétiques accédant à l'indépendance, affectées par un effondrement productif et monétaire et ne disposant pas d'histoire monétaire autonome récente, l'enjeu de l'introduction d'une monnaie propre était de taille<sup>1</sup>. Dans le cas des républiques baltes, il s'agissait à la fois de rompre avec la puissance considérée comme occupante, donner des gages à l'Occident, gérer le "surplomb monétaire" hérité du soviétisme, réformer un système économique en train de s'effondrer. Or, pour réaliser tout cela, ces pays ne disposaient ni de l'expérience, ni des institutions nécessaires. Il fallait tout inventer, trouver la bonne voie, ce qui signifiait trancher entre de multiples tiraillements provoqués par les pressions et propositions contradictoires venant de toutes parts. Les donneurs de leçons et apprentis sorciers, voyant dans ces pays le terrain idéal pour expérimenter ce qui pouvait apparaître comme un laboratoire grandeur nature et le lieu d'enjeux théoriques majeurs, ne manquaient pas. On trouvait parmi eux des promoteurs de *currency boards* qui avaient pour arguments historiques le cas d'anciennes colonies dominées par leur métropole et le cas très particulier de Hongkong, pour arguments théoriques l'approche de la nouvelle économie classique développée depuis Kydland et Prescott sur l'opposition entre règles, porteuses de stabilité des anticipations, et discrétion, vecteur d'inconsistance temporelle de la politique monétaire, et en arrière-plan les théories de la banque libre.

Or le régime de *currency board* pose des questions fortes relatives à la perte de souveraineté monétaire des États qui le choisissent. Elles sont d'autant plus fortes pour des États qui l'établissent dans la foulée de leur indépendance. Dans les années 1990, cela a été le cas de l'Estonie (indépendance en août 1991 et *currency board* en juin 1992), de la Lituanie (indépendance en août 1991 et *currency board* en avril 1994) et de la Bosnie-Herzégovine (indépendance en février 1992, guerre jusqu'en 1995 et *currency board* en août 1997). Comment un pays indépendant depuis si peu de temps peut-il abandonner la capacité de mener une politique monétaire propre ? Cette question conduit à s'interroger sur trois dimensions de la souveraineté monétaire : son principe, son exercice et sa perception<sup>2</sup>. Tandis que le principe de la souveraineté monétaire apparaît fixe, son exercice connaît des variantes importantes. Sa perception, quant à elle, détermine la légitimité de la monnaie aux yeux des personnes qui l'emploient dans leurs pratiques et se répercute sur son exercice. Celui-ci est d'autant plus difficile que la monnaie est perçue comme peu légitime ; et la difficulté d'exercer toutes les prérogatives de la souveraineté monétaire peut amplifier la crise de légitimité initiale. Là intervient donc la possibilité de crises de l'ordre monétaire affectant la légitimité et l'exercice de la souveraineté monétaire.

Chacun des trois cas d'indépendance politique assortie de *currency board* a ses particularités. La Bosnie-Herzégovine est un État dont la paix intérieure paraît encore, plusieurs années après la fin de la guerre, fragile et très artificielle, et surtout dont l'unité est purement formelle. L'Estonie est un modèle de petit pays très ouvert dont le développement dans les années 1990 à la suite de l'effondrement soviétique a été porté par son commerce extérieur avec les pays occidentaux et notamment par son rôle de place de réexportation. Ces deux situations très différentes sont favorables à l'établissement d'un *currency board* : en Bosnie-Herzégovine, la gestion automatique

---

<sup>1</sup> Ce texte a été écrit pour le livre *La monnaie dévoilée. Crises monétaires d'hier et d'aujourd'hui*, issu du séminaire « Crises monétaires d'hier et d'aujourd'hui » (EHESS, Paris) de 1999-2000 à 2001-02, organisé par Bruno Théret et faisant suite au travail dirigé par Michel Aglietta et André Orléan sur le thème « souveraineté et légitimité de la monnaie » et qui avait donné lieu à l'ouvrage *La monnaie souveraine* (Paris, Odile Jacob, 1998).

<sup>2</sup> On a travaillé ailleurs sur les deux premières dimensions (Blanc 2002).

de l'émission monétaire permet de ne pas laisser au politique, dont la légitimité n'est pas perçue de la même façon selon les lieux, la maîtrise d'un élément hautement important ; en Estonie, l'apparition très rapide d'un modèle réexportateur appuyé sur le port de Tallinn va dans le sens d'un modèle à la Hongkong où la monnaie est ancrée sur une devise étrangère et parfaitement convertible. La situation lituanienne est moins claire, et d'autant plus intéressante à décrypter.

Ce papier propose de mettre en lumière les conditions socio-politiques des développements monétaires intervenus en Lituanie depuis l'émergence des velléités indépendantistes à la fin des années 1980 jusqu'aux soubresauts des mois qui ont suivi l'établissement du *currency board* en avril 1994. Il fait le choix de survoler les événements économiques, financiers et monétaires survenus durant cette période pour se concentrer sur la construction socio-politique du système monétaire et les dimensions symboliques et historiques qu'elle met en œuvre.

On distingue ici deux périodes clefs de l'histoire monétaire lituanienne de la fin du XXe siècle : d'abord, la période dans laquelle la notion de restauration monétaire émerge (1988) puis se concrétise avec l'introduction d'une monnaie provisoire (le talonas en mai 1992) et surtout d'une monnaie définitive (le litas en juin 1993) ; ensuite, la période dans laquelle le débat sur la limitation de la souveraineté monétaire (entendons par là son exercice) émerge (automne 1990) puis se transforme en projet d'établissement d'un *currency board* (octobre 1993) qui entre en vigueur le 1er avril 1994. Ces deux périodes ne se succèdent pas mais se chevauchent car les propositions de limitation de la souveraineté monétaire commencent avant même que la monnaie lituanienne provisoire soit introduite — même si c'est de façon très marginale et venant d'étrangers. Dans ces deux périodes la crise est omniprésente, bien qu'à des niveaux différents : d'une part parce que, de fait, jusqu'à l'introduction du litas l'inflation est très élevée, la monnaie en cours (rouble ou, à partir d'octobre 1992, talonas) se déprécie rapidement et l'ampleur des contrefaçons sur le talonas puis, quelques temps, sur le litas, provoque de graves problèmes de défiance ; ensuite parce que les débats qui ont lieu à propos de la restauration monétaire puis de la limitation de la souveraineté monétaire portent ce contexte de façon très claire ; enfin parce que c'est la forme et le sens même des institutions monétaires qui est en jeu dans la restauration monétaire puis le *currency board*.

## **1. LA RESTAURATION MONÉTAIRE, 1988-1993**

### **1.1. Du renouveau national à la logique de restauration monétaire**

L'indépendance que la Lituanie acquiert formellement vis-à-vis de l'URSS en août 1991 est considérée par la population lituanienne comme la fermeture de la parenthèse soviétique qui rend à cette nation un État qui, hormis entre les deux guerres (de 1918 à 1940), lui a été dénié plusieurs siècles durant. La petite minorité russe, pour des raisons différentes, est également majoritairement favorable à l'indépendance.

Le cas lituanien relève d'une double spécificité dans l'est européen. Il y a d'abord le particularisme, au sein des peuples baltes, d'une souveraineté proprement lituanienne sous la forme du Grand Duché, entre le XIIIe et le XVIe siècle. Au faîte de son étendue, le Grand Duché s'étend de la Baltique à la Mer noire ; après le XVIe siècle il se fond avec la Pologne puis est dépecé à la fin du XVIIIe siècle. Au XIXe siècle la population du territoire actuel de la Lituanie est l'objet d'une russification violente qui va jusqu'à l'effacement tendanciel de sa langue, de sa religion et de son

nom. L'achèvement de la Première guerre mondiale donne lieu à la création de trois républiques baltes indépendantes qui, à l'occasion de la seconde guerre mondiale, sont réintégrées dans le monde russe. Une résistance sporadique basée dans les forêts, berceau et refuge ultime de la culture lituanienne, lieu de constitution d'un puissant imaginaire de résistance, se poursuit jusqu'en 1952. La seconde spécificité lituanienne est inscrite dans le contexte ethno-linguistique balte du nord-est européen à dominante slave : une population balte, de faible importance, au milieu d'un environnement massivement slave ou germanique ; une religion catholique dans un État russe profondément orthodoxe.

L'« hibernation » de la période soviétique prend fin avec la Perestroïka (Greimas et Zukas 1993). Une contestation politique et identitaire internes se développe dans les trois républiques socialistes soviétiques (RSS) baltes qui les mènera à l'indépendance après avoir obtenu la reconnaissance de l'identité nationale (par la restauration des drapeau, langue et hymne nationaux en 1988), l'affirmation en 1989 de l'illégalité de leur incorporation dans l'URSS en 1940 ainsi que des lois affirmant le principe de leur souveraineté économique en 1989. En 1990 sont proclamées les indépendances de ces trois républiques à la suite des premières élections législatives libres dans les républiques soviétiques. La situation demeure très tendue et incertaine jusqu'au putsch raté de Moscou qui, en août 1991, précipite l'éclatement de l'URSS et les indépendances baltes. Ainsi, entre 1987 et 1991, est montée l'idée d'une restauration des républiques baltes dans tous leurs attributs. Les actes d'indépendance de 1990 affirment cette idée de restauration. L'Acte lituanien du 11 mars 1990 est très clair à ce sujet : on n'établit pas l'indépendance, on la rétablit ; on restaure le parlement de l'époque (le *Seimas*) ; on rétablit la Constitution en vigueur à la veille de la guerre. L'indépendance est aussi l'occasion de rétablir les symboles nationaux d'avant la guerre et de jeter les bases d'une restauration monétaire. Le *Vytis*, Saint-Georges chargeant à cheval, représentant le Grand-duc protégeant, consolidant voire étendant l'espace du Grand-Duché, redevient l'emblème national. Les pièces du Grand-Duché et les monnaies de la Lituanie de l'entre-deux-guerres le portaient ; on le retrouvera sur les monnaies de la Lituanie indépendante des années 1990.

L'idée d'une monnaie propre a émergé avant que l'indépendance soit même un objectif affiché par les nationalistes. Les débats en ce sens sont partis d'Estonie où, en septembre 1987, un article signé par quatre chercheurs en sciences sociales propose d'établir l'autonomie économique de la RSS afin de pouvoir avancer dans les réformes d'un système à bout de souffle. Cette proposition mentionne la possibilité d'établir un « rouble convertible » estonien employé pour régler les transactions avec les autres régions de l'URSS, et qui s'ajouterait au rouble soviétique qui demeurerait en circulation. L'objectif est pragmatique : il s'agit de se donner les moyens de mener à bien des réformes économiques dans la RSS. C'est le « programme IME » (Kukk 1997, Kallas et Sõrg 1995). L'idée se diffuse en Lettonie et en Lituanie en 1988, mais sa transformation en projets de monnaies nationales remplaçant le rouble soviétique n'est pas immédiate. Une première étape est franchie par les lois sur les fondements de l'autonomie économique votées en Estonie et en Lituanie en mai 1989 et en Lettonie en juillet 1989, à la suite des proclamations de souveraineté (respectivement en novembre 1988, mai 1989 et juillet 1989) ; est mentionnée dans chacune la possibilité d'introduire un système monétaire propre, avec la précision, en Lettonie et en Estonie mais pas en Lituanie, que le rouble resterait monnaie commune à l'URSS. Dans le cadre des réformes bancaires qui ont lieu pour l'ensemble de l'URSS en 1988 puis de la validation partielle des idées d'autonomie économique de chaque RSS par une loi soviétique de novembre 1989, sont passées dans les trois RSS baltes des lois bancaires

établissant une banque centrale (en Lituanie, le 13 février 1990). Ces banques centrales ont le même nom que celles d'avant guerre (la Lietuvos Bankas en Lituanie) et l'émission d'une monnaie nationale fait partie de leurs attributions. A cette époque il n'est plus un secret pour personne qu'il s'agit bien de projets de restauration des systèmes monétaires d'avant-guerre avec des monnaies de même nom, et le rouble est de plus en plus ouvertement considéré comme une " monnaie d'occupation " (Kukk 1997, Kallas et Sörg 1995). Fin 1989 des concours sont lancés pour définir l'esthétique à venir des billets, dont l'une des contraintes est la conformité historique des représentations proposées par les artistes. Les participants au concours lituanien sont des Lituaniens résidents mais aussi des Lituaniens expatriés à la suite de la guerre et de ses conséquences.

Les élections législatives libres de mars 1990 se traduisent par trois raz-de-marée indépendantistes dans les RSS baltes et très vite les indépendances sont unilatéralement proclamées. Les projets de monnaies nationales sont confirmés et l'on passe commande de pièces et billets à des fournisseurs étrangers. On souhaite aller vite. En réalité, le premier à introduire sa monnaie nationale, l'Estonie, en juin 1992, le fera avec 18 mois de retard sur la première date annoncée. La Lituanie passe commande des pièces et billets libellés en litas en novembre 1990 ; le litas ne sera introduit qu'en juin 1993.

Dans les trois républiques baltes, les préparatifs sont bientôt confiés à des comités *ad hoc*. En Lituanie, le Comité Litās est constitué en novembre 1991. Il est composé du gouverneur de la Lietuvos Bankas, du Premier ministre et du chef de l'État. Ses décisions n'ont pas le caractère de lois, décrets ou arrêtés et n'apparaissent dès lors pas au journal officiel, mais elles fournissent la base de l'action de la Lietuvos Bankas et du gouvernement. Le Comité Litās constitue une force de proposition qui dépasse le seul objectif d'introduire le litas puisqu'il déterminera aussi les décisions importantes à propos du talonas (la monnaie provisoire) et d'autres mesures relatives à la stabilisation monétaire. Au cours de son histoire, le Comité Litās s'attachera les services d'experts indépendants et fera aussi appel à des experts du FMI.

Dans les trois pays, l'établissement de comités *ad hoc* doit signifier la fin des débats publics et politiques à propos du système monétaire à venir. C'est bien le cas en Estonie : la monnaie sort effectivement du domaine de la controverse politique, du populisme et des propositions publiques tous azimuts pour devenir l'affaire purement technique du Comité de réforme monétaire ; le *currency board* passera sans encombre. En Lituanie, la création du Comité Litās ne parvient pas à sortir la monnaie du domaine politique et ne cessera d'être l'objet de polémiques et de débats intenses, particulièrement lorsqu'il s'agira d'établir un *currency board*, à partir de l'automne 1993.

## **1.2. Une monnaie provisoire imprévue : la " monnaie de zoo "**

A l'automne 1991, la Lietuvos Bankas reçoit les premiers lots de pièces et de billets. La mise en œuvre du projet d'introduction du litas devrait être devenue techniquement possible. C'est ainsi que le litas ne cesse d'être annoncé : dans la loi de novembre 1991 qui formalise ce projet monétaire et crée à cette fin le Comité Litās, dans une résolution de ce même Comité Litās fin décembre 1991, dans le cadre de débats officiels en ce sens en janvier 1992, dans des informations données par le Premier ministre en avril 1992, etc. C'est pourtant d'une monnaie provisoire, le coupon, ou " talonas ", que la Lituanie se dote en mai 1992 pour pallier la pénurie de roubles et par laquelle la Lituanie sort de la zone rouble le 1<sup>er</sup> octobre 1992.

Le talonas existe depuis le 1<sup>er</sup> août 1991, mais sous forme de bons doublant les roubles afin de protéger l'approvisionnement des résidents Lituanais. Ce ne sont pas de la monnaie mais ils ont une forme monétaire et portent pour symbole le Vytis. Le dispositif s'affaiblit rapidement à cause de l'inflation, de la pénurie de roubles, de la contrefaçon et du développement d'un marché noir des talonas qui permet à des non-résidents de s'en procurer. Il est progressivement abandonné en mars-avril 1992.

La très grave pénurie de roubles au printemps 1992 conduit à réintroduire en mai 1992, dans la précipitation, des talonas, employables désormais comme véritables moyens de paiement autonomes. Il y a d'abord uniquement deux billets, de 200 et 500. Dès la fin mai des coupures de nominal inférieur sont mises en circulation pour élargir l'éventail. Dans les mois qui suivent, on continue de croire à l'introduction sous peu du litas : durant l'été 1992 sur la base d'un décret, mais la décision prise finalement consiste à doter le talonas du seul pouvoir libérateur légal en démonétisant le rouble et en sortant de la zone rouble au 1<sup>er</sup> octobre ; à l'automne lorsque le Comité Litais prévoit que les conditions qu'il pose à l'introduction du litas seront réunies d'ici la fin 1992...

Les reports incessants du litas et le recours à l'expédient non prévu initialement des talonas sont liés à deux problèmes majeurs. Le premier est purement technique : les billets reçus par la Lietuvos Bankas sont de mauvaise qualité, l'imprimeur américain (connu pour imprimer les billets de Disneyland) n'ayant pas respecté les clauses du contrat et la Lietuvos Bankas ayant mal supervisé l'opération. A l'automne 1992, il faut faire réimprimer certains billets pour qu'ils soient moins sensibles à la contrefaçon. Le second problème est la conjonction de l'effondrement de la production et de l'explosion des prix. A moins de mener une politique de stabilisation forte, le litas ne peut être introduit dans des conditions suffisamment saines pour reconstruire un système monétaire recueillant la confiance de la population et des experts financiers.

Les talonas, cette monnaie sans nom (talonas signifie coupon), sans unité de compte (elle est implicitement le rouble mais pas mentionnée sur les coupures) et à l'imagerie de zoo (des animaux sont représentés sur les billets), sont méprisés par la population. Dans les premiers mois, elle lui préfère non seulement le dollar mais aussi le rouble, qui a au moins l'avantage d'être employé dans les pays limitrophes et dont les coupures, plus diverses, sont bien plus protégées contre les faux-monnayeurs. La hiérarchie monétaire entre rouble et talonas se renverse lors de l'été 1992 dans un contexte de dépréciation rapide mais où on anticipe la sortie de la zone rouble. Celle-ci intervient au 1<sup>er</sup> octobre. La déconnexion réussit, le talonas faisant prime sur le rouble, mais dans les conditions catastrophiques d'un effondrement du rouble et d'un effondrement légèrement moindre du talonas.

### **1.3. Le litas**

Les élections législatives d'octobre 1992 puis celles présidentielles de février 1993 placent au pouvoir le LDLP (Parti lituanien démocratique du travail, ancien Parti communiste lituanien ayant rompu avec Moscou fin 1989) et sanctionnent le mouvement Sajudis, initiateur de l'indépendance.

Au début de 1993, la Lietuvos Bankas est considérée comme responsable de l'inflation et de la dépréciation du talonas qui se sont accélérées du fait d'une politique monétaire relâchée ainsi que des contrefaçons du fait de la mauvaise qualité des billets. Son gouverneur, Vilius Baldisis (dont la signature orne les billets), est perçu comme responsable de la situation. Après plusieurs tentatives de limogeage par le Seimas, il démissionne en mars (Äimä 1998). Depuis le début 1993, pourtant, la Lietuvos Bankas

a entrepris un resserrement monétaire et la captation de devises pour constituer des réserves. Le successeur de Baldisis, Romualdas Visokavicius, accentue le resserrement monétaire (par exemple en faisant presque tripler le montant des réserves obligatoires) et mène bientôt, avec l'aide d'un prêt du FMI, une politique active de change pour stabiliser le talonas et renverser les anticipations. Le renversement a lieu en mai et le talonas revient de 550 à 450-470 pour un dollar puis se stabilise.

L'opinion est préparée à l'introduction du litas par plusieurs décisions rendues publiques par Visokavicius en tant que membre du Comité Litas. Une première publication a lieu le 29 avril 1993 où, si aucune date n'est donnée, il est question du taux de conversion des talonas en litas, de la fin des commerces en devises et de l'élimination des billets en litas de mauvaise qualité. Le 11 juin 1993, Visokavicius annonce qu'il ne reste que des questions mineures à régler. Le 14 juin, il lit très solennellement quatre résolutions du Comité Litas. La combinaison des quatre résolutions est assez curieuse puisque, si deux d'entre elles semblent assez cohérentes par rapport à l'objectif d'introduction du litas, les deux autres en sont *a priori* déconnectées. La première concerne les conditions de l'émission du litas : il sera introduit à partir du 25 juin 1993 comme monnaie utilisable dans toutes les pratiques de compte et de paiement, à raison de un litas pour cent talonas. Le retrait des talonas doit s'étaler entre le 22 juin et le 20 juillet. La deuxième résolution traite des compensations à apporter à la dépréciation des épargnes, de l'introduction de la déclaration des revenus et du commerce en devises. Celui-ci sera interdit au premier août, faisant du litas la seule monnaie à pouvoir libératoire légal. La troisième résolution traite de la stabilisation monétaire et du système bancaire. Elle demande que la Lietuvos Bankas cesse toute émission monétaire d'ici à l'introduction du litas et travaille à la stabilisation du talonas. Elle demande aussi, afin d'assainir le système bancaire, que seules les entreprises disposant d'une licence puissent mener des activités bancaires. La quatrième résolution concerne l'émission d'une pièce commémorative.

La présence, dans cette annonce, de la question des compensations et de celle, très mineure en apparence, d'une pièce commémorative, mérite qu'on s'y arrête un instant.

La question des compensations pour la perte par la population de son épargne traverse toutes les années 1990. Ces compensations ont trait à deux problèmes liés : les problèmes de retrait bancaire et l'inflation subie par les sommes ainsi bloquées. Les retraits des épargnes déposées a été difficile à partir du blocus économique imposé par Moscou en mars 1990 à la suite de la déclaration d'indépendance ; on estime que 7,1 milliards de roubles en dépôts à la Caisse d'épargne ont ainsi été immobilisés à Moscou et jamais rendus. Or compenser équitablement ces sommes suppose d'appliquer un coefficient correcteur pour tenir compte de l'inflation. La date de départ pour cette correction est le 26 février 1991, date d'augmentation considérable des prix en Lituanie. Par ailleurs, la branche lituanienne de la Vnechekonombank soviétique, alors banque du commerce extérieur, a gelé ses fonds en mars 1992 puis cessé son activité en mai, ne respectant jamais les engagements contractés. Les dépôts gelés se montaient alors à 158 millions de dollars, dont 7,6 millions correspondaient à une épargne individuelle. A ces compensations des épargnes que traite la deuxième résolution du Comité Litas, se surajoute la question de compensations liées au droit de restitution des terres et immeubles de soi ou de parents nationalisés après la guerre. Une loi du 5 juin 1997 traite ensemble toutes ces formes de compensation. On comprend qu'il s'agit là d'un enjeu politique majeur à la fois fortement teinté de démagogie et constituant pour les gouvernants un embarras macroéconomique



indéniable. Déjà le 1<sup>er</sup> novembre 1992 le Comité Litas (avec le gouverneur Baldisis à sa tête) associait l'introduction du litas et la compensation des épargnes. La deuxième résolution du 14 juin 1993 ne précise pas les modalités d'indexation et de versement des compensations ; cette précision est faite le 23 juillet par le gouvernement. Le coefficient correcteur annoncé est de 10. Il est très vite l'objet de violentes polémiques. L'opposition propose un coefficient de 113,46 sur la base de l'évaluation de l'inflation entre le 1<sup>er</sup> mars 1991 et le 1<sup>er</sup> juillet 1993, soit le premier du mois qui suit l'introduction du litas. Elle réussit à organiser un référendum à ce sujet, mais il échoue du fait d'une participation trop faible. Elle dépose aussi un recours auprès de la Court constitutionnelle, mais il échoue aussi. Son échec la discrédite pour plusieurs années.

Au-delà de ce débat sur le coefficient correcteur, le fait que ces compensations apparaissent unanimement comme une nécessité politique est très instructif. En réclamant des compensations sur des épargnes confisquées qui, en plus de l'être, ont été laminées par l'inflation, on considère que cette inflation n'était pas "légitime" et qu'il faut revenir sur ses effets redistributifs. Le fait est remarquable car l'hyperinflation ou des inflations très élevées n'ont semble-t-il jamais donné lieu à des compensations *a posteriori* pour ceux qui en ont souffert... On refuse ici radicalement de considérer que l'inflation a été le produit d'une lutte endogène pour la répartition, une lutte propre à la société lituanienne. Au contraire, on considère que cette inflation est le résultat tout à la fois des dysfonctionnements soviétiques, de la politique russe et des conséquences nécessaires de la sortie de l'espace économique soviétique ; en aucun cas la responsabilité n'est placée sur des acteurs ou des phénomènes qui seraient lituaniens indépendamment de tout autre facteur. L'État, en compensant la dépréciation monétaire, en compensant aussi la confiscation monétaire de certains organismes soviétiques et également les expropriations foncières, se fait le garant d'un ordre social lituanien qui a souffert non seulement d'être enserré dans la logique soviétique mais aussi de s'en dégager. Dès lors, compenser les épargnes s'avère un dédommagement qui non seulement ne contredit pas la restauration de la monnaie de l'entre-deux-guerres, mais lui est politiquement et symboliquement nécessaire.

La quatrième résolution du Comité Litas annonce l'émission de 10 000 pièces commémoratives de 10 litas de dénomination à l'occasion du soixantième anniversaire du vol transatlantique des aviateurs lituaniens Darius et Girenas. Partis en 1933 de New York pour Kaunas, ils meurent dans le crash de leur avion en Pologne. Là encore, la conjonction de l'annonce de l'introduction du litas et de l'émission commémorative de pièces est remarquable. C'est que l'introduction du litas est en elle-même une commémoration au sens où elle restitue à la Lituanie la mémoire de son indépendance passée. La commémoration de l'acte héroïque de ces deux aviateurs durant l'entre-deux-guerres est la remise en mémoire, sous forme d'une monnaie qui ne doit pas circuler mais être collectionnée, être appropriée et conservée, de la grandeur de la Lituanie dans le monde de son époque. La monnaie commémorative signale la restauration de la mémoire et de la force mythique de l'entre-deux-guerres.

Ainsi les quatre résolutions de cette conférence de presse se succèdent et se conjuguent de façon remarquable : ce qui constitue le cœur des mesures annoncées, à savoir l'introduction du litas, monnaie définitive et historique de la Lituanie, mais aussi la mesure d'interdiction du commerce en devises qui verrouille la circulation monétaire à l'intérieur du pays et les mesures de stabilisation monétaire et bancaire, sont encadrés par deux éléments qui ont un lien extraordinaire avec l'introduction du litas elle-même : d'une part la question des compensations monétaires qui procède du rejet de la parenthèse soviétique et par là nie une partie de l'inflation qui a eu lieu en

deux ans, et d'autre part l'émission d'une pièce commémorative portant sur elle la grandeur monétaire passée de la Lituanie.

Lors de cette conférence de presse, les référents historiques sont très solennellement rappelés. Le gouverneur Visokavicius complète la lecture des quatre résolutions par un court commentaire dans lequel il est question de la " *restauration* " de la " *monnaie nationale lituanienne* " et du prestige de cette monnaie. Il pose aussi que l'objectif du Comité Litas est la stabilité du litas en la basant sur les réserves d'or et de devises de la Lietuvos Bankas ainsi que sur le soutien du FMI. Visokavicius conclut ainsi son commentaire : " *Bonne chance à vous, cher peuple de Lituanie* ".

## **2. LA MARCHÉ AU CURRENCY BOARD, 1990-94**

En juin 1993, on choisit pour le litas un régime de changes flottants et on établit sa convertibilité pour les opérations courantes. La position du Comité Litas à ce sujet n'a pas été claire dans les jours précédents et l'idée d'un ancrage sur un panier de monnaies constitué par le dollar, le mark, la livre sterling et le franc a été évoquée publiquement par Visokavicius lui-même avant qu'il se rétracte. De fait, les réserves de change sont insuffisantes pour prétendre maintenir un taux de change fixe, même si des efforts dans le sens de leur accumulation ont été faits depuis le début 1993. Dès l'introduction du litas des débats ont lieu sur le bon régime de change à établir et sur le niveau optimal de l'ancrage, s'il doit avoir lieu (Rudgalvis 1996).

Les réflexions qui s'engagent peu à peu à ce propos conduiront à la décision de mettre en œuvre un ancrage sur le seul dollar dans le cadre d'un dispositif de type *currency board*. Fin octobre 1993, le Premier ministre travailliste Slezevicius annonce l'intention du gouvernement d'ancrer le taux de change du litas " *à la manière estonienne* " (Camard 1996). Les débats s'amplifient. Le refus radical de l'opposition au Parlement ne parvient pas à stopper la machine et le 17 mars 1994 passe une loi intitulée " *loi sur la crédibilité du litas* " établissant, pour le premier avril, un *currency board* : taux de change fixe, monnaie librement convertible pour les banques commerciales auprès de la Lietuvos Bankas, base monétaire intégralement couverte par les réserves officielles de change. L'ancrage choisi est de quatre litai pour un dollar.

Les promoteurs de régimes de type *currency boards* mettent en avant des arguments économiques pour justifier l'intérêt voire la nécessité de ces régimes (par exemple Fenkner 1993). Il y a d'abord l'argument théorique issu de Kydland et Prescott (1977) selon lequel les politiques monétaires discrétionnaires ne permettent pas de bâtir la crédibilité d'une monnaie ; la solution se trouve dans l'institution d'un régime de règles, ce à quoi correspond le *currency board*. Les avatars de la politique monétaire lituanienne au travers d'une part de l'instabilité chronique des gouverneurs de la Lietuvos Bankas (fin 1993, le gouverneur en poste est le cinquième depuis la restauration de la Lietuvos Bankas en mars 1990 alors que le mandat est officiellement de 5 ans) et d'autre part de la succession rapide des gouvernements (fin 1993, le gouvernement est le sixième depuis la proclamation de l'indépendance en mars 1990) accèdent ce raisonnement. Un autre argument consiste à voir dans la Lituanie un petit pays ouvert dépendant du commerce extérieur et des capitaux étrangers, soit le prototype du pays dans lequel un régime de *currency board* est pertinent (Sachs 1995). On ne peut en revanche arguer de la nécessité de stabiliser la monnaie puisqu'elle en a pris manifestement le chemin au cours de l'année 1993. Lors de l'été 1993, l'inquiétude porte davantage sur les dangers de l'appréciation du litas par rapport au

dollar que sur l'instabilité monétaire ou même les risques de rechute. Le tout paraît mince pour justifier qu'un État indépendant depuis peu sacrifie une souveraineté monétaire qu'il a mis du temps à rétablir et qui de toute évidence a été perçue dans les dernières années comme un élément clefs de la restauration nationale. Ce ne sont pas non plus les arguments donnés par les autorités qui aident à décrypter la décision : elles parlent tout à la fois de stimulation de la production, de revenus accrus, de stabilité des taux de change (Rudgalvis 1996). Il faut donc avancer d'autres arguments pour comprendre ce choix d'un régime de *currency board*.

## 2.1. Les vecteurs de débat

### Dynamique internationale de proposition

Ainsi que le soulignent de nombreux observateurs, dont certains ont été au cœur de l'action, le niveau d'expertise était initialement très bas en matière monétaire et bancaire dans les États baltes, rendant la transition monétaire dépendante d'une aide technique directe si elle doit être rapide, ou d'une formation si elle peut être à plus longue échéance. Savchenko (2002) souligne le rôle important qu'a eu cette expertise étrangère, notamment du FMI, de la Banque Mondiale et de la BERD, sur le cheminement des réformes (pas seulement monétaires). Ceci a constitué un tournant dans l'histoire de la sortie des trois républiques baltes du giron soviétique : après la période de volonté forte d'indépendance nationale affirmée par des politiciens nationalistes est venu le temps de la persuasion de ces mêmes politiciens par les experts occidentaux de procéder à un ensemble de réformes institutionnelles qui pouvaient prendre la forme de la "thérapie de choc" : méthode séduisante par son apparente simplicité. Le *currency board* estonien est établi dans le cadre d'une thérapie de choc ; celui lituanien, plus tardif, ne relève pas de cette logique.

Les premières propositions de *currency board* pour les pays en transition commencent dès 1989. A partir de la mi-1990, Steve Hanke, professeur à l'université Johns Hopkins de Baltimore et Kurt Schuler, alors doctorant à l'université George Mason de Fairfax (Virginie), parfois associés à d'autres chercheurs, entament une phase intense de propositions de *currency boards* pour ces pays. Entre juillet 1990 et la fin 1994, on peut compter au bas mot 60 références où le groupe Hanke / Schuler émet de telles propositions : pour l'URSS d'abord et des pays d'Europe centrale en transition, puis pour la Communauté des États indépendants et des républiques ex-soviétiques en particulier, dont la Russie<sup>3</sup>. Les deux tiers de ces références datent de 1991 et 1992, alors que l'incertitude est à son comble dans l'ancien bloc soviétique. Cette façon de faire feu de tous bois fait de Hanke et Schuler de véritables "évangélistes" du *currency board*.

En octobre 1990, Kurt Schuler et George Selgin réalisent un séjour en Lituanie sur invitation du Premier ministre Prunskiene et sont amenés à préciser une proposition de *currency board* pour ce qui est encore une RSS en délicatesse avec Moscou (Schuler et Selgin 1990). Selon Schuler, il s'agit de la première proposition détaillée pour un pays de l'ancien bloc soviétique. Il s'agit de faire du deutsche mark (ou éventuellement de l'écu) la devise de référence du *currency board* et d'établir celui-ci en Suisse afin d'éviter toute possibilité de confiscation de la part de l'URSS. Dans la suite des propositions du groupe Hanke / Schuler, le principe d'expatriation du *currency board* est présenté comme élément assurant une indépendance totale (Schuler

---

<sup>3</sup> Voir le site de Schuler sur la Toile qui recense une bibliographie impressionnante : <http://users.erols.com/kurrency>.

2002). En février 1991, Schuler publie un article affirmant le bien-fondé d'un *currency board* pour la Lituanie (Schuler 1991). Un second séjour de Selgin et Schuler, accompagnés cette fois de Joseph Sinkey Jr, professeur de finance à l'université de Georgie, a lieu début août 1991 sur l'invitation du Premier ministre Vagnorius (Schuler, Selgin et Sinkey 1991). Des critiques fortes sont émises à l'adresse de la Lietuvos Bankas, accusée d'entraver le développement bancaire. La proposition d'un *currency board* est réitérée, mais une proposition supplémentaire est faite : celle de mettre en circulation le litas parallèlement au rouble en laissant au marché le soin de choisir. Le Premier ministre ne donne pas de suite<sup>4</sup>. A l'époque il n'est pas question en Lituanie de franchir le pas, pas même d'établir sérieusement la monnaie définitive tant annoncée, le litas.

La suite se passe en Estonie. Dès 1990, selon Schuler, a été émise une première proposition de *currency board* pour cette république (Schuler 2002). L'idée se diffuse en 1991 avec la convergence de plusieurs propositions sur ce régime monétaire pour l'Estonie, dont une du groupe Hanke / Schuler (Hanke, Jonung et Schuler 1992). Elle prend forme en avril 1992 avec une proposition de Jeffrey Sachs, de Harvard, et Boris Pleskovitch, conseiller économique du premier ministre slovène (Rammi 2000). Le *currency board* estonien est établi le 20 juin 1992 en même temps que la kroon. Il n'est pas orthodoxe au sens de Hanke et Schuler dans la mesure où il laisse quelques instruments de politique monétaire, ne démantèle pas la Eesti Pank (la banque centrale) ni n'expatrie la gestion monétaire.

La Lituanie redevient un enjeu pour les modèles de régime monétaire en octobre 1993 dans le cadre du projet de *currency board* lancé par le Premier ministre Slezevicius.

### **Les groupes opposés au projet et les clivages politiques**

Ce projet ne soulève pas l'enthousiasme de la classe politique et des milieux des affaires. En dehors du gouvernement, très peu de personnes souhaitent fixer le taux de change de la sorte (Äimä 1998). Il semble en particulier que la plupart des économistes lituaniens s'y opposent (Rudgalvis 1996). La Lietuvos Bankas compte parmi ces opposants. Kazys Ratkevicius, le nouveau gouverneur nommé en novembre 1993, se défend ardemment contre les critiques de gestion laxiste émanant du FMI et constitue l'opposant le plus déterminé (et important sur la scène du moment) au projet de *currency board*. Il constate qu'une politique monétaire active a réussi d'une part à infléchir l'inflation et d'autre part à stabiliser le taux de change du litas selon un ancrage de fait (environ 4 pour un dollar). Il est soutenu par son prédécesseur. Il continuera de s'opposer au *currency board* jusqu'à sa mise en œuvre ; par la suite cependant non seulement il fera avec mais il défendra son maintien, puisqu'il existe (Camard 1996).

On trouve aussi parmi ceux qui refusent un tel régime de change l'Association des banques commerciales lituaniennes ; on peut comprendre en effet son désintérêt pour un système qui réduira considérablement de fait les revenus des banques sur les échanges quotidiens entre litas et dollar. Elles aussi feront de mauvaise fortune bon cœur une fois le *currency board* établi.

---

<sup>4</sup> Vagnorius était dans l'opposition lorsque le *currency board* fut établi et il tenta alors par tous les moyens légaux de le démanteler ; lorsqu'il revint au poste de Premier ministre en novembre 1996 ce fut notamment en proclamant son projet de le démanteler ; un programme de sortie fut effectivement établi puis il se perdit en cours de route au fil des mois et des accrocs économiques (crise russe d'août 1998 particulièrement).

Les exportateurs, constitués en un lobby sous la forme d'une puissante Confédération des industriels et auxquels il faut aussi joindre les représentants du secteur agricole, sont aussi opposés à un tel dispositif ; en tout état de cause, ils plaident pour un taux de change déprécié si un tel régime est mis en place. Ainsi, alors que beaucoup d'économistes ainsi que la Lietuvos Bankas souhaitent un taux de 3,9, taux reconnu par le FMI, les exportateurs affirment qu'un taux de 4,2 pour un dollar serait plus raisonnable.

Enfin, le *currency board* est violemment refusé par l'opposition politique, constituée à ce moment là des conservateurs du mouvement Sajudis, ceux-là mêmes qui ont été en pointe dans la lutte pour l'indépendance. Une première lecture de cette opposition consiste à souligner que, comme le *currency board* implique une perte de souveraineté en matière de politique monétaire, il heurte logiquement les convictions nationalistes fortes de Sajudis. Une autre lecture consiste à identifier les soutiens des deux grands partis en présence et ses conséquences (Beach 1997). Compte tenu des forces en présence, la lutte pour et contre le *currency board* est alors partiellement paradoxale. Le gouvernement de gauche qui installe ce dispositif est marginalement travaillé par l'ouverture extérieure. Son nationalisme, indubitable car le parti a aussi été indépendantiste, n'est pas de même nature que celui de Sajudis et la question de la souveraineté nationale pas aussi importante. Le parti conservateur qui s'oppose violemment au *currency board* est travaillé par le nationalisme qui lui a donné naissance. La souveraineté monétaire doit être complète, d'autant plus que si les industriels exportateurs, qui font partie des soutiens de l'opposition de droite, ont besoin de stabilité monétaire, ils préfèrent une monnaie dépréciée plutôt que forte.

L'ampleur des oppositions au projet de *currency board* conduit le ministre de l'économie, Julius Veselka, à proposer sa démission. Elle n'est acceptée que quelques mois après la mise en place du *currency board*.

### **Les forces de proposition**

Le projet du Premier ministre Slezevicius est relayé par des propositions contradictoires qui modèlent le régime finalement établi en avril 1994. Quatre grandes forces de proposition émergent : le groupe Hanke / Schuler, le Lithuanian Free Market Institute (LFMI), un groupe de travail constitué notamment d'experts du FMI et un groupe de travail diligenté par le Comité du budget et des finances du Seimas.

#### **Hanke, Schuler et le LFMI**

Hanke a une action politique directe dans la mesure où il rencontre d'abord à plusieurs reprises le Premier ministre de l'époque, Adolfas Slezevicius, qui le nomme bientôt Conseiller d'État sur les questions monétaires et financières (1994-96). Il a une grande influence dans la construction du régime de change lituanien. Hanke et Schuler publient en 1994, en lituanien, un rapport proposant un *currency board* pour la Lituanie, dans le contexte du débat sur la forme qu'il doit prendre (Hanke et Schuler 1994a). La proposition reprend celle de Selgin et Schuler plus de trois ans plus tôt. Il s'agit d'un *currency board* orthodoxe avec ancrage sur le deutsche mark : dissolution de la Lietuvos Bankas, établissement à l'étranger du *currency board* et de ses actifs, impossibilité pour les gouvernements d'interférer dans le dispositif — autrement dit, absence totale de politique discrétionnaire.

La proposition de Hanke et Schuler est traduite et éditée en lituanien par les soins du LFMI. Il s'agit d'un *think tank* ultralibéral qui, par la voix de sa très

médiatique présidente Elena Leontjeva, relaye Hanke et Schuler auprès des institutions et des hommes politiques lituaniens pour mener campagne en faveur d'un *currency board* orthodoxe. Le LFMI, créé en novembre 1990, a acquis au fil des années (et continuera de le faire durant la suite des années 1990) une place importante dans l'environnement de l'élite politique et économique. Il publie des analyses et propositions en matière de réforme économique (il a par exemple émis des propositions relatives à la loi bancaire en préparation en 1991). Il développe une action notamment de formation économique auprès des décideurs et de soutien des entrepreneurs face aux gouvernements. Il développe ses activités et son influence par des campagnes publiques à l'écho de plus en plus relayé par les médias et de plus en plus visible auprès des hommes politiques au fil des années 1990. Ce poids s'est traduit institutionnellement par la présence de Elena Leontjeva comme conseillère économique d'abord sous trois gouvernements travaillistes (1994-96), ceux-là mêmes qui ont projeté et établi le *currency board*, puis auprès du Président Valdas Adamkus (1998-99) qui, sans passé ni étiquette politiques précis, cherchait à fournir un signal fort d'engagement à l'orthodoxie auprès des observateurs lituaniens et étrangers.

### ***Le FMI***

Les propositions orthodoxes de *currency board* n'ont cependant pas été retenues et le régime mis en place relève d'un ensemble de compromis bien davantage que de l'application d'un ensemble cohérent de préceptes théoriques. Le FMI a contribué à cette inflexion.

Beach (1997) a tenté de montrer l'influence des institutions internationales sur la conduite de la politique économique en Lituanie, et particulièrement l'Union européenne et le FMI. La Lituanie adhère au FMI en 1992. Dès lors sa dépendance à l'égard du FMI croît au fil des mois, même si la conduite de la politique économique résulte d'un arbitrage entre les engagements nécessaires pour obtenir des avancées dans les négociations d'aide financière ou technique du FMI et le coût politique perçu par les gouvernants de la mise en œuvre de ces mesures. L'aide financière du FMI et les conditions qui sont définies pour la conserver deviennent vite un élément important dans les décisions de politique économique. En 1993, le FMI est devenu un acteur important dans la dynamique des réformes économiques lituaniennes, ce qui se traduit à la fois par un soutien financier (avec réprimandes et satisfecit) et par une aide technique. C'est ainsi que le projet de *currency board* est mené en collaboration étroite avec le FMI (Beach 1997). Le 8 novembre 1993, peu après l'annonce du Premier ministre du projet de *currency board*, l'équipe du FMI en Lituanie publie un mémorandum dans lequel sont posés les principes régissant, selon ses vues, un *currency board* (IMF 1993).

Pourtant le principe du *currency board* n'est pas a priori compatible avec ceux affichés par le FMI. Cette incompatibilité se traduit par la haine du groupe Hanke et Schuler à l'encontre de cette organisation. Formellement, la fixation du taux de change contrevient aux principes mis en avant par le FMI. La dissolution de la banque centrale et l'implantation du *currency board* à l'étranger, ainsi que le proposent Hanke et Schuler, heurtent aussi de plein fouet les principes constitutifs du FMI. D'où une ambiguïté certaine du FMI à l'égard des projets de *currency board* dans les années où des propositions en ce sens abondent pour les pays en transition. Ainsi, si le FMI a soutenu les projets argentin, estonien puis lituanien de *currency board*, Hanke parle d'accueil froid de ces projets et affirme que des projets antérieurs de *currency board* en Yougoslavie et en Bulgarie ont été rejetés par les autorités locales sur la pression du

FMI (Hanke 1997), tandis que d'autres soulignent (avec vive dénégation des intéressés, voir Odling-Smee 1992) que le FMI a d'abord refusé d'entendre parler de l'introduction de la kroon estonienne avant de prendre le train en marche, pris de court par la volonté d'avancer rapidement des autorités estoniennes (Lainela et Sutela 1994). Cet embarras du FMI à l'égard des propositions de *currency board* se lève au fil de la décennie 1990 du fait de l'adaptation de la notion de *currency board* aux contraintes du FMI. Ces régimes adaptés ont ceci de séduisant pour le FMI qu'ils éliminent toute possibilité de crédits au gouvernement, aux banques commerciales et aux entreprises, toute interférence politique dans la politique monétaire ainsi que toute velléité d'un gouvernement conservateur de revenir en arrière en matière de réformes monétaires et financières ; mais ils respectent le principe du central banking qui est au cœur des préconisations du FMI depuis ses origines.

Dans le cas lituanien, le gouvernement forme à la mi-décembre 1993 un groupe de travail composé notamment d'économistes du FMI afin d'élaborer un texte préliminaire à partir de celui estonien et de proposer un choix d'ancrage et de taux d'ancrage du litas au Comité Litae (Camard 1996). Dans cette nouvelle phase, l'équipe du FMI collabore étroitement avec les autorités et fournit des conseils étendus sur les implications en termes de politique économique d'un tel dispositif et sur les arrangements techniques et institutionnels possibles. Le FMI pousse clairement dans le sens d'un régime préservant certaines caractéristiques du central banking. Cette idée convient aussi aux aspirations de la plupart des décideurs lituaniens actifs dans ce projet.

### ***Le Rapport Fenkner***

Dans le cadre de la dynamique de réflexion et de propositions lancée par le projet du Premier ministre, un rapport est demandé par le Comité du budget et des finances du Seimas à un groupe de travail en analyse monétaire constitué au département d'économie internationale de l'Université de Vilnius ; le conseiller du gouvernement en matière bancaire, l'Américain James Fenkner, dirige ce groupe.

Fenkner remet un projet au Seimas le 8 décembre 1993. Il tente de dresser un diagnostic propre à la Lituanie dans lequel les *currency boards* estonien et hongkongais sont pris comme modèles de réussite. La proposition de Fenkner apparaît comme un objet étrange sans doute mû par un désir de trouver une voie moyenne qui satisfasse les orthodoxes (Hanke, Schuler, Leontjeva) comme les politiques davantage tournés vers un dispositif peu contraignant.

Dans les références citées, le rapport de Hanke, Jonung et Schuler (1992) sur l'Estonie apparaît, mais pas la proposition de Schuler et Selgin pour la Lituanie. Fenkner cite (en le critiquant ou en reprenant certaines de ses idées) le memorandum du FMI publié le 8 novembre pour poser des jalons dans le débat ouvert (IMF 1993). Le *currency board* proposé par le rapport Fenkner n'est pas conforme aux canons édictés par Hanke et Schuler : il conserve la Lietuvos Bankas et n'établit pas le *currency board* à l'étranger ; il ne prévoit pas une circulation concurrente de la monnaie émise et de la devise de référence mais la seule circulation de la monnaie émise ; il n'établit pas un taux de change fixe face à une devise de référence mais un ancrage étrange sur un panier composé de dollar et de deutsche mark. L'une des conséquences est que le taux de change doit être calculé jour après jour en fonction de l'évolution relative de la valeur des actifs détenus en dollars et en deutsche marks. Une autre conséquence est que la Lietuvos Bankas disposerait d'une marge de politique monétaire discrétionnaire comprise entre celle du Fed américain et celle de la

Bundesbank, activable en modifiant son investissement en bons du Trésor (Fenkner 1993).

## **2.2. Des aspirations lituaniennes compatibles avec le *currency board***

L'étrangeté que constitue l'établissement d'un *currency board* dans un pays où l'on a cherché dans les années précédentes à rétablir la souveraineté monétaire peut se comprendre, au-delà de la force de persuasion que des groupes ont pu avoir dans le débat, par l'existence d'une certaine convergence entre des caractéristiques du *currency board* et certaines aspirations considérées comme légitimes dans le contexte lituanien.

### **Restaurer la force de la monnaie de l'entre-deux-guerres**

On a vu à quel point à l'horizon de la lutte pour l'indépendance se trouvait la restauration d'un état mythique de l'entre-deux-guerres. Quel est cet état mythique pour ce qui concerne la monnaie ? De son introduction en 1922 à sa démonétisation en 1940, le litas était défini par 150,462 mg d'or fin. La loi du 11 août 1922 définit notamment la régulation de la circulation monétaire en contraignant la Lietuvos Bankas, créée par cette même loi, à gager ses émissions par une couverture d'un tiers en or, le reste par des obligations basées sur l'or (Gerutis, 1969). L'étalon référent était cependant le dollar et, défini de la sorte, le taux de change fixe était de 10 litas pour un dollar. Lorsque celui-ci fut dévalué en 1934, le litas conserva, lui, son poids d'or et passa ainsi à 5,906 pour un dollar.

On trouve ici deux éléments intéressants. D'une part, le système mis en place en 1922 a quelques traits d'un *currency board*, ce sur quoi insistent ses partisans en 1993 pour souligner combien un tel régime ne contreviendrait pas à la souveraineté lituanienne telle qu'apparue dans l'entre-deux-guerres (Fenkner 1993, allant dans le sens d'une argumentation de Leontjeva). D'autre part, le taux de change du dollar à partir de 1934 est relativement proche de celui existant en 1993-94 – nul doute que ceci fournisse un point d'ancrage aux représentations collectives. Un élément positif s'y rajoute : formellement, le litas est plus fort en 1994 (4 pour un) qu'en 1934 (5,9 pour un) face au dollar. Si cette comparaison n'a pas de sens économique, elle a un sens symbolique très fort. Ainsi, peu après les proclamations d'indépendance de mars 1990, l'une des idées relatives à l'introduction de monnaies baltes consiste à restaurer les monnaies de 1940 en les adossant sur les réserves d'or de l'époque (encore détenues par la Bank of England et la Banque de France) et en les définissant selon les taux de change de l'époque, proposition qui frappe par la symbolique de restauration qu'elle introduit en matière monétaire (Kukk 1997). De fait, à l'époque du remplacement du talonas par le litas, divers observateurs estiment que son taux de change devrait s'établir progressivement entre 5 et 6 pour un dollar, soit un taux semblable formellement à celui de l'entre-deux-guerres. Ces références à l'histoire monétaire sont constitutives de l'imaginaire monétaire lituanien lorsque se pense et se débat le *currency board*.



## Revenir en Occident

Il y a, dans les trois pays baltes, une volonté farouche de rompre avec l'histoire soviétique puis avec les entités qui ont succédé à l'URSS. L'affaire des compensations monétaires en Lituanie illustre à quel point la période soviétique est conçue comme une parenthèse qu'il convient d'effacer. La rupture avec la Russie a lieu symboliquement au niveau des structures économiques et de la philosophie générale qui anime la " transition ". Des réformes radicales en matière monétaire doivent couper court à toute assimilation des monnaies baltes avec la monnaie russe tandis que celle-ci est emportée dans une dépréciation monétaire longue et forte. Symétriquement, les trois pays baltes s'orientent résolument vers les pays occidentaux. Ce qui est considéré comme un " retour dans l'Europe " (Lainela et Sutela 1994) est aussi vu comme un enjeu de sécurité majeur. Très vite ils affirment leur volonté d'adhérer rapidement à l'OTAN et à l'Union européenne. Des démarches en ce sens commencent dès septembre 1993.

Recouvrer la souveraineté sur l'occupation soviétique, mais la soumettre très vite à l'Occident : voilà une ambivalence très générale que l'on retrouve dans la question monétaire avec le projet de *currency board*. Il est notable que ce processus semble inquiéter les populations baltes bien davantage sur leur souveraineté que sur leur identité. Un sondage de 1997 indique que, si 85% des Litvaniens interrogés s'identifient comme baltes (82% des Lettons et des Estoniens) et seulement 4% s'identifient à l'Europe (4% des Lettons et 9% des Estoniens), ils sont 86% à se prononcer pour l'adhésion à l'Union européenne (73% des Lettons et 59% des Estoniens). Il reste que 32% des Litvaniens voient d'un mauvais œil la nécessité de déléguer beaucoup d'affaires de l'État à l'Union européenne (ce taux est beaucoup plus faible pour les Lettons et les Estoniens) (Matonytė 1999).

Bien qu'avec des modalités diverses, les trois pays baltes font preuve d'une volonté « d'irréprochabilité » du point de vue des structures macroéconomiques et de leur orthodoxie. Le budget en est un élément : les surprenants soldes publics des trois États baltes au début des années 1990 sont vus par Hansson (1995) comme procédant de " la profondeur du désir de s'échapper de la sphère soviétique, et l'empressement qui en résulte à accepter les conditions du FMI et d'autres quant à la politique macroéconomique ". La monnaie est un autre de ces éléments. Ceci permet de comprendre que le *currency board* vise moins la stabilisation monétaire que l'affichage d'un engagement à faire le mieux au regard de l'orthodoxie, faisant du litas l'anti-thèse du rouble et une monnaie aussi bonne que le dollar. Cette prétention à être comme le dollar, tout comme le regret de la perte de souveraineté que cela entraîne, se lit dans cette plaisanterie de 1994 qui consiste à qualifier le litas de " dollar lituanien ".

Ceci permet de comprendre que sur trois républiques baltes deux ont établi un *currency board* tandis que la Lettonie a développé une politique monétaire très restrictive avec ancrage sur un panier de monnaies qui peut y ressembler. La réussite de l'Estonie dans sa transition monétaire rapide et radicale menée en juin 1992 a impressionné les observateurs et l'idée d'un *currency board* lituanien s'est inspirée de cette réussite.

### 2.3. Relativiser la perte de souveraineté monétaire

Si certaines aspirations litvaniennes convergent vers des éléments présents dans le régime de *currency board*, la question de la perte potentielle de souveraineté demeure. Deux réponses de nature complémentaires peuvent être apportées :

premièrement, la sensibilité à cet égard a souffert des lendemains difficiles de l'indépendance ; deuxièmement, cette perte de souveraineté est à relativiser étant donné l'hétérodoxie du dispositif.

### **Quelle sensibilité à l'égard de la souveraineté monétaire ?**

Tereskinas (c.1997) distingue deux phases dans l'évolution du nationalisme lituanien depuis son développement dans les années 1980. Entre 1988 et 1991, le nationalisme prend la forme d'une " théâtralité baroque " caractérisée par des meetings politiques de masse où se diffusent comme représentation résumée de l'imaginaire lituanien les idées composant l'hymne national lui-même : la terre des héros, le passé héroïque comme source de force spirituelle, le désir que la population lituanienne soit un peuple de la plus haute intégrité, l'ouvrage à l'unisson pour la mère patrie et le bien de l'humanité ; bref la Lituanie comme source de lumière, de vérité et de justice. La phase de nationalisme ultérieure coïncide avec l'entrée dans l'indépendance et les avatars des réformes nécessaires pour sortir du monde soviétique, qui font perdre à cet imaginaire son pouvoir d'unifier les Litvaniens en une nouvelle réalisation patriotique. Dans les scandales et les inégalités montant au fil des mois qui ont suivi l'indépendance et les réformes, " *l'identification des Litvaniens à l'État-nation et au gouvernement librement élu s'est effondré* ". Le temps de la lutte héroïque a cédé le pas à la grisaille du réalisme et d'une société en pleine transformation. L'effondrement productif et monétaire consécutifs à l'indépendance ainsi que le bouleversement des hiérarchies ont exacerbé les tensions sociales alors même que l'objectif politique central qui animait la population, l'indépendance, a été atteint. Dans la nouvelle société en gestation, les moteurs de l'indépendance, c'est-à-dire les classes litvaniennes cultivées, se retrouvent économiquement défavorisées tandis que monte une classe de nouveaux riches construite souvent sur des coups, de la spéculation, des trafics où monte une dimension mafieuse.

Cette ère qui succède à la " théâtralité baroque " est marquée par une différenciation sociale intense qui se traduit tant par un développement considérable des inégalités de revenus<sup>5</sup> que par le creusement d'un fossé tout au long des années 1990 entre les élites et la population. Ce fossé concerne tant les valeurs de la démocratie que les valeurs de l'économie de marché : alors que la confiance de l'élite en la démocratie et l'économie de marché s'accroît au fil du temps, la population s'en éloigne (Matonyte 2001).

Cette transformation du nationalisme et de la société litvaniens a joué dans le sens d'un désintérêt pour les décisions politiques et a contribué à un mépris, ou à la négligence, de valeurs pensées comme premières dans les années précédentes. L'une des traductions de cette évolution concerne très directement la banque centrale elle-même. En 1990, la Lietuvos Bankas apparaît comme institution intouchable au point que personne (et surtout pas les politiciens) ne se hasarde à critiquer son action ou ses orientations pour éviter d'être accusé de manque de patriotisme. Un officiel de la Lietuvos Bankas aurait même déclaré publiquement que celui qui s'opposait à la Banque s'opposait à la Lituanie elle-même (Schuler, Selgin, Sinkey 1991). Moins de trois ans plus tard, la Lietuvos Bankas apparaît comme dépourvue de crédibilité et, par son gouverneur, elle est critiquée de toutes parts. En avril 1994 elle est soumise à la discipline d'un *currency board* qui lui ôte ses prérogatives de politique monétaire.

---

<sup>5</sup> Entre 1992 et 1995, l'écart des revenus du travail entre le premier décile et le dernier décile de la population passe de 8,2 à 14,4. En France, il est de l'ordre de 3,1.

Ainsi a pu surgir le *currency board*. S'il y a eu des réticences du public à l'égard de ce régime, son refus par la droite, minoritaire au Seimas, les a alors canalisées.

### **Est-on en présence d'un *currency board* ?**

Il reste que le *currency board* tel qu'établi en Lituanie n'est pas synonyme de perte radicale de souveraineté monétaire. La " loi sur la crédibilité du litas " que vote le Seimas le 17 mars 1994 ne retient en effet que peu d'éléments des propositions orthodoxes du groupe Hanke / Schuler et de Leontjeva. Les trois éléments centraux des *currency boards* sont présents : le taux de change doit être fixe (il est bientôt fixé à 4 litas pour un dollar), les avoirs des banques commerciales sont librement convertibles auprès de la Lietuvos Bankas et la base monétaire doit être intégralement couverte par les réserves officielles de change. En revanche, ce dispositif ne démembre pas la Lietuvos Bankas (un simple jeu comptable est prévu pour distinguer les activités d'émission des activités de banque), il ne l'expatrie pas, il maintient un système de réserves obligatoires et il laisse à la Lietuvos Bankas la capacité de mener des opérations de prêt en dernier ressort au cas où cela s'avèrerait nécessaire — dans la mesure de l'excédent de réserves sur la base monétaire.

On comprend en quoi le groupe Hanke / Schuler et le LFMI sont opposés à un tel régime : il maintient des éléments de banque centrale qui, même rabougris, mettent en danger la crédibilité de l'édifice. Ceci conduit Hanke et Schuler à dénoncer ce régime comme un " *currency board-like system* " et à se laver les mains de tout échec du dispositif (Hanke, Jonung et Schuler 1993 à propos de l'Estonie puis Hanke et Schuler 1994b à propos de la Lituanie ; voir aussi Leontjeva 1997).

Certains observateurs développent un argumentaire semblable tout en n'allant pas aux conclusions normatives des orthodoxes. Rudgalvis (1996), Dale (1997) et Äimä (1998) par exemple considèrent qu'aucun *currency board* n'a jamais été établi en Lituanie et que la crédibilité du litas n'a jamais cessé de dépendre de la politique discrétionnaire (même restreinte) de la Lietuvos Bankas. Rudgalvis (1996) considère l'épisode de la mise en place du *currency board* comme un avatar d'un cycle politique des affaires.

De fait, les manœuvres de la Lietuvos Bankas dans les mois qui suivent l'établissement du *currency board* valident ce type d'interprétation. On note en particulier deux épisodes fin 1994 et début 1995 où la Lietuvos Bankas contourne les règles établies par exemple en octroyant des exemptions de réserves obligatoires (Camard 1996). En 1995, elle intervient en soutien d'une banque illiquide. Cette même année, elle abaisse le taux de réserves obligatoires de 12 à 10% et libère ainsi de la liquidité pour les banques commerciales. A partir de 1997, un programme de sortie (jamais achevé) impulsé par le nouveau gouvernement de droite et mis en place par la Lietuvos Bankas lui confère de nouveaux instruments de politique monétaire comme des opérations d'open market, etc.

Un autre élément fait du *currency board* établi le 1er avril 1994 un étrange dispositif au regard des propositions orthodoxes. La loi prévoit qu'il revient au gouvernement, en coordination avec la Lietuvos Bankas, de déterminer le taux de change initial du litas et que la responsabilité de modifier ce taux lui incombe aussi, à nouveau en coordination avec la Lietuvos Bankas. Ni une nouvelle loi, ni un vote du Seimas ne seraient donc nécessaires pour modifier le taux de change : une procédure beaucoup plus simple suffit (Camard 1996). Cette disposition surprend beaucoup de personnes impliquées dans les débats les mois précédents (Dale 1997). Car il s'agit bien d'un paradoxe de ce dispositif : ce *currency board*, régime destiné à éviter toute

interférence politique dans la politique monétaire (chose en soi remarquable), laisse aux gouvernements, qui se font et se défont au fil des élections et des crises gouvernementales, la possibilité de revenir sur ce régime. Ceci conduit des experts bancaires à très vite affirmer leur scepticisme sur la durabilité du régime étant donné l'instabilité gouvernementale... Le 20 juillet 1994, un amendement est voté à la loi du 17 mars et confie désormais la responsabilité d'un changement de taux de change et d'ancrage monétaire à la Lietuvos Bankas elle-même, certes sur proposition gouvernementale.

Au total, le dispositif lituanien laisse un champ non négligeable, et pas seulement d'ordre symbolique, à la souveraineté monétaire. On peut l'analyser en examinant les deux niveaux auxquels celle-ci se définit (Blanc 2002).

En premier lieu, le *currency board* lituanien n'entame en rien la présence d'une autorité qui s'affirme souveraine en matière monétaire, qui définit l'unité de compte, qui définit le seigneurage qu'elle va prélever notamment à partir de la définition des modalités d'émission des moyens de paiement, et qui diffuse par ceux-ci une symbolique monétaire constituant les marques de la souveraineté.

En second lieu, la souveraineté monétaire se traduit par un ensemble de capacités : d'imposer les instruments monétaires de l'autorité souveraine dans les pratiques internes de compte et de paiement, de maîtriser les pratiques de conversion entre monnaie nationale et monnaies étrangères, de mener une politique monétaire et de mener une politique de change. Le dispositif lituanien de *currency board* ne supprime aucune de ces capacités étant donné sa non-conformité avec le canon de Hanke et Schuler. En revanche, il affecte les deux dernières (politique monétaire et politique de change) mais ni totalement, ni irrévocablement, car d'une part des instruments, même très limités, de politique monétaire existent, et d'autre part le changement de parité et de monnaie d'ancrage est prévu par la loi.

## CONCLUSION

L'histoire monétaire lituanienne des années 1988-1994 montre très clairement en quoi la monnaie est un projet politique. Dans le cas lituanien, elle l'est d'abord parce qu'elle est pensée comme restauration monétaire allant de pair avec l'indépendance. La monnaie à venir, mais dont l'introduction est sans cesse retardée, est porteuse de valeurs fortes qu'elle est censée valider collectivement. Elle recueille par avance la confiance éthique qui émane de cette aspiration unanime à la monnaie historique. En revanche, la monnaie provisoire, le talonas, ne recueille pas cette forme de confiance tandis qu'elle recueille difficilement la confiance méthodique issue de son usage au quotidien et que la confiance hiérarchique est réduite du fait des faiblesses de la Lietuvos Bankas.

Le projet de *currency board*, quant à lui, ne contrevient pas formellement à la restauration monétaire réalisée en juin 1993. Des référents historiques font de lui un dispositif qui a de l'écho dans les représentations sociales de la monnaie ; par conséquent il ne remet pas en cause l'identité monétaire lituanienne, même s'il l'interpelle. Enfin, son organisation est telle qu'il apparaît aux yeux de certains observateurs comme un pseudo régime de *currency board* et que, en tout état de cause, il ne remet pas en cause radicalement la souveraineté monétaire.

## BIBLIOGRAPHIE

- Äimä Kustaa, 1998, “ Central Bank Independence in the Baltic Countries ”, *Review of Economies in Transition* (Bank of Finland), 4, pp. 5-34.
- Beach Dereck J., 1997, “ The Role of International Institutions in the Lithuanian Economic Transition — Institutions Matter ”, Working paper on European Integration and Regime Formation, South Jutland University, Esbjerg, Denmark, n°11/97.
- Blanc Jérôme, 2002, « Invariants et variantes de la souveraineté monétaire : réflexions sur un cadre conceptuel compréhensif », *Économies et Sociétés*, série « Monnaie », ME n°4, février 2002, pp. 193-213.
- Camard, Wayne. 1996. “ Discretion with Rules ? Lessons from the Currency board Arrangement in Lithuania ”, *IMF Paper on Policy Analysis and Assessment*, 96/1, mars, 22 p.
- Dale, Rasa, 1997, “ Currency boards ”, *Review of Economies in Transition* (Bank of Finland), 3, pp. 23-38.
- Fenkner, James (dir.), 1993, « Lithuanian Currency board Proposal », Prepared for the Seimas of the Republic of Lithuania, Committee on Budget and Finance, first draft, december 8, 32 p.
- Gerutis, Albertas, 1969, *Lithuania 700 Years*. New York : Manyland Books, 474 p.
- Greimas, Algirdas Julien. Zukas, Saulius, 1993, *La Lithuanie. Un des Pays Baltes*. Vilnius : Baltos Lankos. 116 p.
- Hanke, Steve H., 1997, “ New Currency boards Come to the Balkans ”, *Transition*, vol. 8, n°1, february.
- Hanke, Steve H. Jonung, Lars. Schuler, Kurt, 1992, *Monetary Reform for Free Estonia. A Currency board Solution*, Stockholm : SNS Förlag, 91 pp.
- Hanke, Steve H. Jonung, Lars. Schuler, Kurt, 1993, “ Estonia : It’s Not a Currency board System ! ”, *Transition. The Newsletter about Reforming Economies*, vol. 4, n°1, february, p. 12.
- Hanke, Steve H. Schuler, Kurt, 1994a, « Valiutu taryba : Pasiulymai Lietuvai » (A Currency Board Proposal for Lithuania), Vilnius : Lietuvos Laisvosios Rinkos Institutas (Lithuanian Free Market Institute), 74 p.
- Hanke, Steve H. Schuler, Kurt, 1994b, “ Currency board - Like Systems Are Not Currency boards ”, *Transition. The Newsletter about Reforming Economies*, vol. 5, n°6, july-august, p. 13.
- Hansson, Ardo H., 1995, “ Macroeconomic Stabilization in the Baltic States ”, in : Olev Lugus et George A. Hachey Jr (eds), *Transforming the Estonian Economy*, Tallinn : Estonian Academy of Sciences, Institute of Economics.
- IMF memo, 1993, “ Principals of Operation for Lithuanian Currency board ”, 8 novembre.
- Kallas, Siim. Sörg, Mart, 1995, “ Currency Reform ”, in : Olev Lugus et George A. Hachey Jr (eds), *Transforming the Estonian Economy*, Tallinn : institute of Economics, 1995, pp. 52-70.
- Kukk, Kalev. 1997, “Five Years in the Monetary Development of the Baltic States : Differences and Similarities”, *Eesti Pank Bulletins*, n°5(32).
- Kydland, Finn E. Prescott, Edward C., 1977, “ Rules rather than Discretion : The Inconsistency of Optimal Plans ”, *Journal of Political Economy*, vol. 85, n°3, pp. 473-491.
- Lainela, Seija. Sutela, Pekka, 1994, *The Baltic Economies in Transition*, Helsinki : Bank of Finland, 138 p.

- Leontjeva, Elena, 1997, “ The Controversy Over Money ”, *The Free Market*, n°5.
- Matonytė, Irmina, 1999, “ L’Union européenne vue de l’Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie ”, *Artium Unitio. Sociologiu ir Humanitariu Zurnalas*, n°5.
- Odling-Smee, John, 1992, “ Letter to the Editor : IMF Comment on Sachs and Hansson’s Recent Article on the Estonian Kroon ”, *Transition. The Newsletter about the Reforming Economies*, vol. 3, n°10, november, p. 9.
- Rammi, Sirly, 2000, “ Has the Currency Board Arrangement contributed to the Macroeconomic Stabilization in Estonia ? ”, *Lund Macroeconomic Studies* (Lund University), n°2, 49 p.
- Rudgalvis, Kestutis, 1996, “ Establishing a New Currency and Exchange Rate Determination : The Case of Lithuania ”, Edimbourg : CERT (Centre for Economic Reform and Transformation), Heriott-Watt University, 60 p.
- Sachs, Jeffrey D., 1995, “ Alternative Approaches to Financial Crises in Emerging Markets ”, Cato Institute, mimeo, 16 p.
- Savchenko, Andrew, 2002, “ Toward Capitalism of Away from Russia ? Early Stage of Post-Soviet Economic Reforms in Belarus and the Baltics ”, *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 61, n°1, january, pp. 233-257
- Schuler, Kurt, 1991, “ Currency board System Urged ”, *Durell Journal of Money and Banking*, vol. 3, n°1, february, pp. 30-31.
- Schuler, Kurt, 2002, “ About me. A Little Intellectual Autobiography ”, <http://users.erols.com/kurrency/aboutme.htm>, august.
- Schuler, Kurt. Selgin, George A., 1990, “ Memorandum on Lithuanian Currency Reform ”, Proposal submitted to the president and prime minister of Lithuania, November.
- Schuler, Kurt. Selgin, George A. Sinkey, Joseph Jr, 1991, “ Replacing the Ruble in Lithuania : Real Change versus Pseudoreform ”, *Cato Institute Policy Analysis*, n°163, 28 October, 19 p.
- Tereskinas, Arturas, c. 1997, “ Between Soup and Soap : Iconic Nationality, Mass Media and Population Culture in Contemporary Lithuania ”, *Artium Unitio. Sociologiu ir Humanitariu Zurnalas*, n°1.