



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°2 | February 2018


Fondation Pierre du Bois
pour l'histoire du temps présent

Compléter l'Union économique et monétaire européenne : une perspective historique

Gilles Grin*

19 États membres de l'Union européenne appartiennent actuellement à l'Union économique et monétaire (UEM). 340 millions d'Européens partagent ainsi la même monnaie, l'euro. La politique monétaire, indivisible par sa nature, a été fédéralisée entre ces pays. La monnaie constituant l'un des attributs régaliens essentiels d'un État, on voit qu'il s'agit là d'un changement considérable. Historiquement, l'UEM représente une sorte de parachèvement du marché intérieur. On peut aussi la voir à la croisée des chemins entre intégration économique et intégration politique.

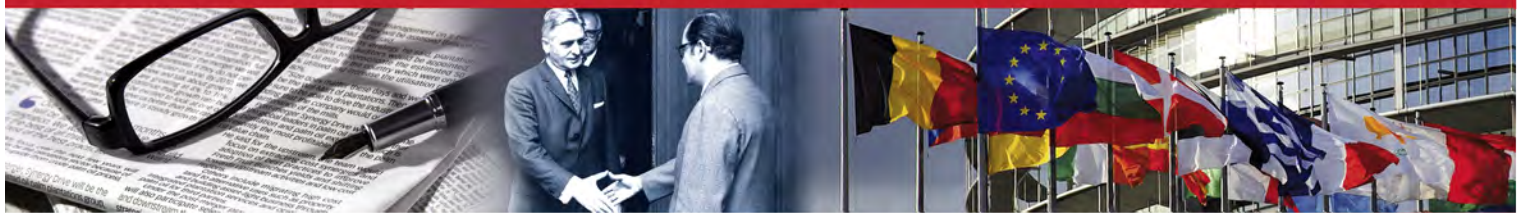
Le long chemin conduisant à la création de l'euro

Les traités européens fondateurs des années 1950 n'évoquaient pas la création d'une monnaie unique. La raison principale en était que les États-Unis, sortis plus puissants que jamais de la Seconde Guerre mondiale, avaient mis sur pied un ordre monétaire à vocation internationale appelé le système de Bretton Woods. À l'époque de la guerre froide, les Américains offraient ainsi à l'Europe occidentale non seulement la sécurité, mais aussi un ordre monétaire stable. Dans ces conditions, nul besoin d'europaniser la politique monétaire.

Dès les années 1960, on passa d'une période de pénurie internationale de dollars américains (*dollar gap*) à une nouvelle ère d'excédents (*dollar glut*). Cela était dû au fait que les États-Unis devaient faire face à d'importantes dépenses pour financer la guerre du Vietnam et le projet d'extension de leur État providence. Le pays vivait au-dessus de ses moyens et finançait son train de vie par l'émission de dollars qui s'accumulaient chez ses partenaires. Tôt au tard, le système international de taux de change fixes qui plaçait en son centre le dollar américain et en faisait l'égal de l'or était voué à disparaître. La crise éclata en 1968, sonnant en quelques années le glas du système. Le monde basculait ainsi dans un nouveau système de taux de change flottants.

En décembre 1969, les dirigeants des États membres des Communautés européennes se retrouvaient à La Haye pour un sommet. Quelques mois seulement après le départ du pouvoir du général Charles de Gaulle en France, La Haye représentait un grand moment d'optimisme européen. Une ambition monétaire commune, fruit des circonstances et de la nécessité, y fut affichée. C'est ainsi qu'un projet d'UEM, synonyme de stabilité monétaire entre les membres des Communautés, fut lancé. Comment en effet imaginer les Six construire un marché commun pour les produits agricoles et industriels dans le chaos monétaire ? Le rapport Werner de 1970 traçait la marche à suivre. En 1972, les Européens affichaient l'objectif de créer leur union économique et monétaire d'ici la fin de la décennie.

Les années 1970 furent une période de profonde désillusion pour les Communautaires. Certes, ils voyaient qu'il n'était plus possible de conserver des parités stables avec le dollar américain, mais il y avait plus grave encore. Les monnaies nationales divergeaient entre elles et les efforts pour prévenir des écarts trop importants – ce que l'on a appelé le Serpent – n'étaient pas concluants. Le choc pétrolier de 1973 et la grave crise qui s'en suivit aggravèrent encore les divergences entre économies nationales. Les contemporains jugeaient que le marché commun était en danger et le projet d'UEM sombra.



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°2 | February 2018

Le Système monétaire européen (SME) fut porté sur les fonts baptismaux en 1979. Il visait, par l'établissement d'un système de taux de change fixes mais ajustables, à rétablir la stabilité entre les monnaies nationales. Ses débuts furent pourtant difficiles. Le choix du président français François Mitterrand d'opter en 1983 pour le franc fort mit la politique économique et monétaire de l'Hexagone en phase avec celle de ses partenaires. Les bases d'une relance européenne étaient en place.

Dès 1985, le nouveau président de la Commission européenne, Jacques Delors, œuvra avec le président Mitterrand et le chancelier ouest-allemand Helmut Kohl en faveur d'une relance européenne. En 1986, l'Acte unique européen dotait la CEE de la « capacité monétaire » et lui donnait les moyens d'achever son marché intérieur d'ici fin 1992. En 1988, le projet de monnaie unique était relancé par les Douze avec l'établissement du Comité Delors, présidé par Jacques Delors et composé principalement des gouverneurs des banques centrales nationales. Le Comité remit en avril 1989 aux chefs d'État ou de gouvernement son rapport sur les modalités de création d'une UEM. La principale base pour une conférence intergouvernementale sur l'UEM était disponible.

En février 1992, les Douze signaient le traité de Maastricht. Celui-ci visait entre autres à établir d'ici 1999 au plus tard une UEM avec la création d'une Banque centrale européenne indépendante, sur le modèle de la Bundesbank allemande, dont la mission consisterait à assurer la stabilité des prix. Le respect par les États membres de critères de convergence relatifs au déficit et à la dette publics, à l'inflation, aux taux d'intérêt et aux taux de change représentait le passage obligé vers la monnaie unique. Le Royaume-Uni négocia une clause d'exemption. Il fut rejoint par le Danemark suite à un premier vote populaire négatif sur le traité de Maastricht. Contrairement aux recommandations du rapport Delors, le traité de Maastricht ne prévoyait pas l'établissement d'un « gouvernement économique » comme pendant de l'unité monétaire à venir. Malgré l'adoption puis la ratification du traité de Maastricht en 1993, les débats sur la monnaie unique furent homériques. Les réticences allemandes à perdre le Deutsche Mark étaient particulièrement fortes. Finalement, l'euro scriptural entre 11 États voyait le jour en 1999, rejoint en 2002 par l'euro fiduciaire. Entre 2000 et 2015, la zone euro s'élargissait de 11 à 19 États.

Si les Européens ont décidé de créer une monnaie unique entre eux, on peut dire historiquement que c'était pour parachever le marché intérieur dès lors que ce dernier permettait la libre circulation des capitaux, pour obtenir des avantages micro- et macroéconomiques, pour européeniser les décisions de politique monétaire qui *de facto* étaient devenues l'apanage des Allemands, pour renforcer leur communauté de destin et contribuer à créer une union politique, pour établir la Communauté européenne comme pôle de stabilité et ancrage du continent après la réunification allemande et la disparition de la domination soviétique en Europe centrale et orientale, enfin pour permettre aux Européens de mieux défendre leur intérêt à l'échelle du monde et de mieux affronter le nouvel enjeu que représentait la spéculation à large échelle¹.

A la recherche de l'union économique

Au moment de la création de l'union monétaire, il n'a politiquement pas été possible de créer l'union économique forte qui devait aller de pair car les États membres n'y étaient collectivement pas prêts. Pratiquement et à l'opposé des recommandations du rapport Delors de 1989, l'essence de la « première » union économique définie au cours des années 1990 par le traité de Maastricht et le Pacte de stabilité et de croissance a consisté à imposer aux États membres, dans l'intérêt de la stabilité d'ensemble de la zone euro, des règles sur l'équilibre budgétaire en leur sein. Il n'était alors pas question de créer de nouveaux mécanismes de solidarité entre pays. Durant la première partie des années 2000, des États



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°2 | February 2018

membres dont la France et l'Allemagne qui recherchaient une plus grande souplesse dans la gestion de leurs finances publiques ont mis à terre cette « première » union économique.

En 2007, une grave crise financière en provenance des États-Unis a atteint l'Europe. Elle a induit une crise bancaire et une crise économique sans précédent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Puis le coûteux renflouement des banques a conduit à une crise des dettes souveraines touchant certains États européens. Cela a créé une crise de confiance envers l'euro et la construction européenne, dont le pic a été atteint en 2010-2012. Cette situation s'est développée malgré le succès de la politique monétaire de la zone euro, permettant l'existence d'une zone de stabilité monétaire avec une faible inflation, et malgré la solidité globale de l'euro dont le rôle et le poids internationaux se sont affermis jusqu'à en faire la deuxième plus importante monnaie mondiale. Les divergences économiques entre États membres et la faiblesse de l'union économique ont conduit les spéculateurs internationaux à douter que la zone euro possède les propriétés de base d'une zone monétaire optimale. Leurs attaques pouvaient être sources de juteux profits s'ils arrivaient à casser l'intégrité de la zone euro. Fort heureusement pour la pérennité de la construction européenne, les spéculateurs n'ont pas eu gain de cause. On le doit sans doute à trois séries de facteurs : la politique déterminée conduite par la Banque centrale européenne, les mesures prises par les dirigeants européens pour créer une « deuxième » union économique plus complète que la précédente, enfin des mesures souvent difficiles et impopulaires au niveau national.

La « deuxième » union économique créée dans l'urgence et au bord du gouffre à partir de 2010 possède plusieurs composantes : le rétablissement et le renforcement de règles sur l'équilibre budgétaire au sein des États membres, la coordination et la convergence des politiques économiques nationales, la création d'une union bancaire et d'une union des marchés de capitaux, enfin la mise en place de mesures de soutien aux pays en difficultés. De nouveaux instruments ont vu le jour, comme le Six-Pack, le Two-Pack, le pacte budgétaire, la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, le semestre européen, les mécanismes de surveillance et de résolution uniques concernant les banques, ainsi que le Mécanisme européen de stabilité (MES) qui est un mécanisme de sauvetage permanent, constitué d'un capital et de garanties nationales.

Avec la mise en place de la « deuxième » union économique, de nouvelles tâches ont été transférées à l'Union européenne sans que cela soit forcément très visible pour les non-spécialistes. Le Conseil européen a acquis un rôle crucial en émergeant comme le « gouvernement économique » de l'Union. Les « sommets de la zone euro », sous-configuration du Conseil européen dotée d'un président permanent qui se trouve être le président dudit Conseil, sont apparus durant la crise. L'Eurogroupe et la Commission européenne jouent aussi un rôle exécutif appréciable. La zone euro apparaît toujours plus comme le centre de gravité de l'Union. Il y existe un mélange de cadre intergouvernemental et d'application de la méthode communautaire qui complexifie notre compréhension de sa nature. Comme le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, celui de la politique économique illustre le phénomène d'hybridation de la méthode d'intégration, qui s'éloigne du modèle fédéral de la CECA pourtant appliqué à l'union monétaire et qui s'établit quelque part à mi-chemin entre la méthode communautaire typique du traité de Rome et le nouveau credo intergouvernemental qui fait la part belle aux représentants des exécutifs nationaux – au détriment des parlementaires, qu'ils soient des élus nationaux ou européens. On peut ainsi légitimement argumenter que la « deuxième » union économique, largement développée dans l'urgence au cœur de la crise, a certes contribué à sauver l'UEM, voire la construction européenne plus généralement, mais qu'elle doit être revue et améliorée du point de vue de l'implication parlementaire et de sa légitimité auprès des citoyens.

Dans son discours prononcé à la Sorbonne le 26 septembre 2017, le président français Emmanuel Macron a notamment plaidé pour la mise en place d'un budget de la zone euro s'appuyant sur des ressources financières propres, la création d'un ministre européen des finances assurant un pilotage politique fort et des réformes démocratiques².



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°2 | February 2018

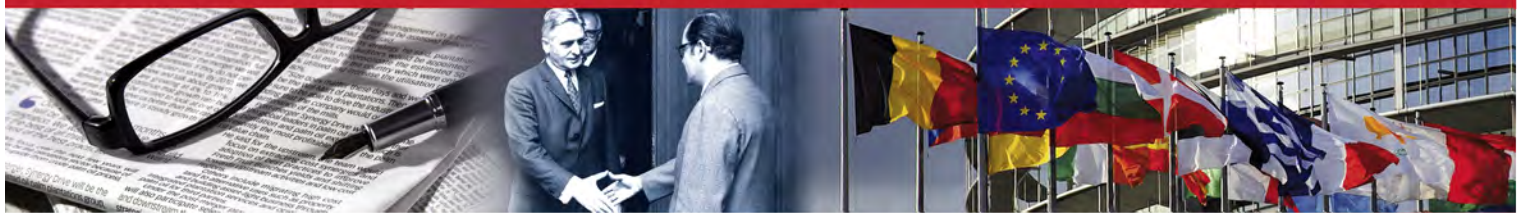
Le 6 décembre 2017, la Commission européenne a présenté une feuille de route pour approfondir l'UEM, qui s'inscrit dans la continuité du rapport des cinq présidents de 2015³. Pour la Commission, « l'objectif général est de renforcer l'unité, l'efficacité et la responsabilité démocratique de l'Union économique et monétaire européenne d'ici à 2025. » Il s'agit de compléter l'architecture de l'union économique et de mettre en place sa version 3.0. La Commission propose de créer un Fonds monétaire européen (FME) qui remplacerait et développerait l'actuel MES, d'intégrer le pacte budgétaire dans le droit de l'UE, de doter la zone euro de nouveaux instruments budgétaires (outil d'aide à la mise en place de réformes structurelles nationales, mécanisme pour aider les États membres n'appartenant pas à la zone euro à rejoindre cette dernière, création d'un filet de sécurité pour l'union bancaire par l'intermédiaire du FME, mécanisme de stabilisation pour maintenir le niveau des investissements en cas de grands chocs asymétriques), enfin de créer la fonction de ministre européen de l'économie et des finances qui pourrait être vice-président de la Commission et président de l'Eurogroupe. Comme la Commission le reconnaît, « le train de mesures présenté aujourd'hui n'est ni la première ni la dernière étape du processus visant à compléter l'Union économique et monétaire »⁴.

Un sommet de la zone euro s'est réuni le 15 décembre 2017, dont le président Donald Tusk a résumé ainsi les conclusions : « nous avons discuté ce matin de la réforme de la zone euro. Les participants au sommet ont accepté ma proposition que, dans les six prochains mois, le travail de nos ministres des finances devrait se concentrer sur les domaines où la convergence de vues est la plus grande. Le fait de progresser par étapes sur des questions telles que l'achèvement de l'union bancaire et la transformation du MES en un Fonds monétaire européen devrait significativement renforcer la résilience de l'UEM. Les discussions vont aussi continuer sur d'autres idées, qui ont besoin de plus de temps pour arriver à maturité et offrent une perspective de plus long terme. Je vais convoquer le prochain sommet de la zone euro en mars déjà afin de poursuivre cette discussion. Et juin pourrait être le moment où nous prendrions les premières décisions »⁵.

Il est clair qu'il reste des mesures à prendre pour compléter l'UEM. Les propositions du président Macron sont sans nul doute parmi les plus ambitieuses. Celles présentées par la Commission vont plus loin dans la technicité, mais il n'est pas sûr qu'elles aillent aussi loin dans la réforme démocratique de l'Union. Toutes les idées exprimées devront passer sous les fourches caudines du Conseil européen. On sait à quel point il sera difficile de trouver un accord unanime sur nombre de propositions. Certains gouvernements, comme ceux d'Allemagne et des Pays-Bas, pourraient être très sensibles à la protection de leurs contribuables. En outre, la juxtaposition des crises auxquelles l'Union doit faire face pourrait diluer la sensibilité des États membres envers les questions liées à l'union économique 3.0. La période de renouveau économique qui semble s'installer en Europe rend les réformes plus difficiles à mettre en œuvre à cause de la baisse de la pression à réformer. Il serait cependant très dangereux d'attendre la prochaine crise financière pour agir. L'UEM a par-dessus tout besoin de pouvoir montrer aux acteurs économiques et financiers qu'elle est une construction irréversible, qu'elle responsabilise les États et qu'elle est dotée de la solidarité interne nécessaire pour faire face aux crises les plus graves.

Gilles Grin

*Directeur de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe et chargé de cours à l'Université de Lausanne



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°2 | February 2018

¹ Gilles Grin, « La création de l'euro : motivations politiques et économiques », in : Gilles Grin, Françoise Nicod, Bernhard Altermatt (dir.), *Formes d'Europe : Union européenne et autres organisations*, Lausanne et Paris, Fondation Jean Monnet pour l'Europe et Economica, coll. « Cahiers rouges », 2018, p. 57-81.

² <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>

³ *Compléter l'Union économique et monétaire européenne : rapport préparé par Jean-Claude Juncker en étroite coopération avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz*, Bruxelles : Commission européenne, juin 2015, internet : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_fr.pdf. Voir aussi : *Document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire*, Bruxelles, Commission européenne, mai 2017, internet : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_fr.pdf

⁴ *La Commission présente une feuille de route pour approfondir l'Union économique et monétaire européenne*, Bruxelles, Commission européenne, communiqué de presse, 6 décembre 2017, internet : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5005_fr.pdf. *Questions et réponses : La Commission définit une feuille de route pour l'approfondissement de l'Union économique et monétaire*, Bruxelles, Commission européenne, fiche d'information, 6 décembre 2017, internet : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-5006_fr.pdf

⁵ *Remarks by President Donald Tusk following the European Council meetings on 14 and 15 December 2017*, Brussels, Council of the EU, statements and remarks, 813/17, 15.12.2017, internet: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/15/remarks-by-president-donald-tusk-on-the-european-council-meetings-on-14-and-15-december-2017/pdf>