



L'euro et le défi de la gouvernance économique

Gilles Grin*

Une crise grave

L'Europe vit actuellement une grave crise, sans précédent depuis les années 1930. A une crise du système bancaire et financier est venue s'ajouter une crise économique. Les déficits publics ont atteint des niveaux record (en moyenne 7% du produit intérieur brut dans l'Union européenne) et la crise de l'endettement public s'est exacerbée (celui-ci devant atteindre en moyenne 84% du PIB dans l'UE à fin 2010). Dans certains Etats membres, la situation est pire encore.

Le redressement en cours est encore fragile et les mesures d'assainissement font mal. Si ces mesures étaient trop abruptes, elles pourraient compromettre la reprise de la croissance et porter des coups de canif au tissu social de nombre de pays dans lesquels le taux de chômage a atteint des niveaux inquiétants. Les Etats sociaux européens jouent traditionnellement un rôle stabilisateur en période de crise mais leurs coûts menacent d'exploser. Dans de nombreux pays, les problèmes se cumulent : crise démographique à venir, lourdes bureaucraties, impôts élevés, faiblesse de l'innovation, manque de flexibilité des marchés et baisse du rythme des réformes structurelles. Les écarts de compétitivité, en particulier entre l'Allemagne et certains pays du Sud, sont aussi source d'inquiétude. Rappelons à cet égard que, dans les années 1970 déjà, des divergences économiques fortes entre Etats membres des Communautés européennes avaient bloqué le projet de création d'une union économique et monétaire.

Outre sa gravité, la crise actuelle a la particularité d'être la première crise sérieuse que traverse l'euro, monnaie unique de 16 des 27 Etats membres de l'Union européenne. 318 millions d'Européens partagent la même monnaie et seront rejoints le 1^{er} janvier 2011 par les Estoniens. La monnaie unique existe depuis 1999 et son test de vérité semble être venu. Si la crise était mal gérée par les dirigeants européens, une désintégration monétaire serait théoriquement envisageable, ce qui serait porteur de grands risques pour le marché intérieur et pour l'Union européenne en général. Mais l'historien sait que l'Union européenne n'est pas une construction facile et que son



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°7 | September 2010

développement a été semé de crises et de relances. Le résultat final dépendra de la volonté collective des Européens. La nature de l'expérience historique, l'importance des enjeux et les mesures prises au cours des derniers mois incitent plutôt à l'optimisme.

L'union économique et monétaire en perspective

Avec la création de la monnaie unique, la politique monétaire des Etats membres de la zone euro a été fédéralisée. Cela représente une sorte de parachèvement du marché intérieur et de l'intégration économique et, sur le plan politique, le transfert à une entité supranationale de l'un des attributs régaliens essentiels d'un Etat. Le succès de l'euro depuis plus de 10 ans se traduit par l'existence d'une zone de stabilité monétaire et par une faible inflation. L'intégration monétaire de l'Europe est ainsi devenue l'un des piliers majeurs de l'édifice de paix et de prospérité initié progressivement après la Seconde Guerre mondiale. L'euro est par ailleurs une monnaie forte dont le rôle et le poids internationaux vont en s'affermissant.

Pour comprendre d'où l'Europe vient, il faut remonter à l'après Seconde Guerre mondiale. Les Etats-Unis étaient sortis plus puissants que jamais du conflit. Tel n'était pas le cas de l'Europe, affaiblie et qui plus est divisée en deux blocs par la guerre froide. La première tâche de l'Europe occidentale fut donc de se relever. En matière d'échanges, l'Union européenne des paiements établie en 1950 dans le cadre de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) a permis de rétablir un système multilatéral de clearing, c'est-à-dire la compensation des excédents et des déficits.

La principale raison pour laquelle les traités de Rome de 1957 n'évoquaient pas la création d'une monnaie unique résidait dans le fait que les Etats-Unis avaient mis sur pied un ordre monétaire à vocation internationale que l'on a appelé le système de Bretton Woods, du nom d'une petite ville du New Hampshire aux Etats-Unis où se tint une conférence internationale en 1944. Avec les accords de Bretton Woods, le dollar américain était placé au centre du système monétaire international, relié à l'or par une parité fixe, et se voyait consacré comme l'égal du métal jaune. Les autres monnaies se situaient par rapport au dollar et à l'or dans un système de taux de change fixes que l'on a nommé « étalon de change or ». Il faut se rappeler qu'après la guerre on répugnait à avoir des taux de change flottants. Ces derniers avaient en effet mauvaise réputation depuis la grande crise des années 1930. Après la Seconde Guerre mondiale, les Etats-Unis offraient à l'Europe occidentale non seulement la sécurité mais aussi un ordre monétaire stable. Dans ces conditions, les Etats européens ne voyaient aucune raison de sacrifier l'une de leurs compétences régaliennes essentielles. L'ordre de Bretton Woods semblait leur offrir la panacée. C'est dans ce contexte que l'Accord monétaire européen de 1958 remplaça l'Union



N°7 | September 2010

européenne des paiements, à l'échelle de l'Europe occidentale entière et non des seuls six Etats membres des Communautés naissantes. Malgré le travail de précurseur de Jean Monnet et de son Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe à partir de la seconde partie des années 1950, rares étaient les personnes à se soucier d'unification financière et monétaire en Europe dans les années 1950 et 1960.

Dès les années 1960, l'ordre monétaire international de Bretton Woods commença à craquer du fait des fortes dépenses américaines pour financer l'effort de guerre au Vietnam et le projet de « nouvelle société » cher au président Lyndon B. Johnson. En conséquence, les Etats-Unis vivaient au-dessus de leurs moyens et finançaient leur train de vie par l'émission de dollars qui s'empilaient chez leurs partenaires. Il devenait inévitable qu'à un moment ou un autre la maxime postulant que le dollar était aussi bon que l'or serait remise en cause. La crise éclata en 1968, conduisant en quelques années à l'enterrement du système des taux de change fixes.

Lors du sommet de La Haye en décembre 1969, les chefs d'Etat ou de gouvernement des six pays membres des Communautés européennes affichèrent un grand optimisme incluant une ambition monétaire, initiant un projet d'union économique et monétaire. Clairement, ce projet était le fruit des circonstances et de la nécessité plus que d'une vision articulée des finalités de la construction européenne. L'année suivante, le rapport Werner se penchait sur les modalités de création d'une monnaie unique. En 1972, les dirigeants européens affichèrent l'objectif de créer entre eux une union économique et monétaire d'ici 1980.

Déjà au début des années 1970 on trouvait un intéressant débat entre les thèses des « économistes » et celles des « monétaires ». Pour les premiers, au nombre desquels on compte les Allemands, il faut d'abord assurer une convergence économique entre Etats qui permette de préparer l'unification monétaire. Pour les Français partisans de la thèse « monétaire », il n'y a pas besoin de convergence économique préalable entre Etats. On pourrait donc créer une union monétaire et les économies nationales s'y ajusteraient automatiquement.

Dans la période troublée du début des années 1970, les Européens voyaient qu'il n'était plus possible de garder des parités stables entre leurs monnaies et le dollar américain. Mais il y avait plus grave pour eux : leurs monnaies divergeaient entre elles. Les efforts pour empêcher des divergences trop fortes au moyen d'un mécanisme que l'on a appelé le « Serpent » n'étaient pas concluants. Le choc pétrolier de 1973 et la sévère crise qui s'ensuivit aggravèrent encore les divergences entre économies nationales et le projet d'union économique et monétaire sombra. Les dérèglements monétaires et l'inflation s'ajoutèrent à la crise économique et aux difficultés liées au premier élargissement de 1973. C'est tout l'édifice communautaire qui vacillait.



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°7 | September 2010

En 1978/79, grâce à une initiative due à MM. Jenkins, Giscard d'Estaing et Schmidt, respectivement président de la Commission européenne, président de la République française et chancelier de l'Allemagne fédérale, un Système monétaire européen (SME) fut établi afin de recréer une stabilité entre monnaies nationales. Les débuts du SME furent pourtant difficiles, notamment à cause de la politique économique française adoptée par le gouvernement socialiste entre 1981 et 1983. Cette politique de relance à contre courant de celle des partenaires de la France affaiblissait en effet le franc, forçant plusieurs réalignements au sein du SME. En optant en mars 1983 pour une politique du franc fort, le président Mitterrand faisait le choix de la rigueur et de l'Europe, permettant à son pays de demeurer dans le SME.

Le formidable trio constitué du président Mitterrand, du chancelier Kohl et de Jacques Delors, président de la Commission européenne à partir de 1985, allait ensuite exercer une action forte en faveur de la création d'une monnaie unique européenne. Après l'attribution à la Communauté économique européenne d'une « capacité monétaire » dans l'Acte unique de 1986, le projet de monnaie unique fut véritablement relancé en 1988. Un comité présidé par Jacques Delors et composé notamment des gouverneurs des banques centrales nationales fut en effet chargé de préparer un rapport sur les modalités de création d'une union économique et monétaire. Ce rapport, dit « rapport Delors », fut présenté en avril 1989. En décembre de la même année, c'est-à-dire un mois après la chute du mur de Berlin, le président Mitterrand arrachait à ses partenaires lors du Conseil européen de Strasbourg la décision d'ouvrir une année plus tard une conférence intergouvernementale sur l'union économique et monétaire. En décembre 1990, la conférence était lancée à Rome. Elle aboutit, lors du sommet de Maastricht en décembre 1991, à l'adoption du traité sur l'Union européenne.

Le traité de Maastricht et ses suites

Le traité vise entre autres à établir d'ici 1999 au plus tard une union économique et monétaire, avec la création d'une Banque centrale européenne indépendante sur le modèle de la Bundesbank allemande, dont la mission consistera à veiller à la stabilité des prix. Seuls les pays satisfaisant à des critères de convergence concernant le déficit public, la dette publique, l'inflation, les taux d'intérêt et les taux de change pouvaient prétendre rejoindre l'union économique et monétaire. Cela semblait représenter, vingt ans après, la victoire des thèses des « économistes » face aux « monétaires ». Quant au Royaume-Uni et au Danemark, ils négocièrent des clauses d'exemption. Contrairement aux prescriptions du rapport Delors, le traité de Maastricht n'entendait pas créer de véritable « gouvernement économique » de l'Europe, ce sur quoi nous reviendrons.

Depuis les années 1970, il n'y avait plus de système monétaire international digne de ce nom. Les mouvements de yoyo du dollar américain alimentaient les inquiétudes. Les



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°7 | September 2010

difficiles efforts des pays communautaires en vue de stabiliser leurs monnaies entre elles faillirent être emportés par une grave crise qui survint en deux temps en 1992/93, c'est-à-dire entre la signature et l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. Comme vingt ans plus tôt, les Européens voyaient leurs efforts menacés d'être tués dans l'œuf.

L'économiste Robert Mundell, qui obtint le prix Nobel en 1999, avait quant à lui bien montré depuis longtemps qu'il n'était possible d'atteindre simultanément que deux des trois objectifs suivants : système de taux de change fixes, libre circulation des capitaux et politiques monétaires nationales autonomes. Etant donné l'existence du SME visant précisément à créer des taux de change fixes (même si ajustables) et l'établissement de la libre circulation des capitaux dans le cadre du programme d'achèvement du marché intérieur communautaire, les Etats devaient renoncer à l'autonomie de leur politique monétaire nationale et c'est bien l'Allemagne qui, au vu de la force de sa monnaie et de son économie, donnait le ton en Europe.

Les autorités allemandes décidèrent en 1990, dans le cadre du processus de réunification en cours et pour des raisons politiques, que les ostmarks de l'ancienne RDA seraient convertis en deutschemarks au taux d'un pour un. En conséquence, la Banque centrale allemande augmenta ses taux d'intérêt pour contenir l'inflation naissante. Ces taux élevés devinrent insupportables pour certains voisins de l'Allemagne et les marchés financiers se mirent à anticiper des modifications de parités ou des sorties du mécanisme de change du SME. C'est ce dernier cas qui arriva à la lire italienne et à la livre sterling britannique en 1992. Suite à la reprise des attaques contre le franc français en été 1993, le mécanisme de change du SME fut de facto mis entre parenthèses.

Durant les années 1990, il y eut d'homériques débats sur la monnaie unique en dépit de l'adoption du traité de Maastricht, notamment de fortes résistances à perdre le deutschemark de la part de certains milieux en Allemagne. Avec la marche forcée pour atteindre les critères de convergence de Maastricht, des souffrances devaient être acceptées à court terme afin d'atteindre un objectif à moyen terme, ce qui n'est jamais aisé politiquement. Les discussions imposées par l'Allemagne afin de pérenniser les critères de convergence après la création de la monnaie unique conduisirent à l'adoption d'un Pacte de stabilité et de croissance en 1996.

Le 1^{er} janvier 1999 naissait l'euro scriptural, partagé alors par 11 Etats. Avec l'introduction des billets et des pièces en euros le 1^{er} janvier 2002, l'euro entrait véritablement dans la conscience et le portemonnaie des Européens (c'est ce que l'on appelle l'euro fiduciaire). D'autres Etats rejoignirent la zone euro lors d'élargissements successifs : Grèce (2001), Slovaquie (2007), Chypre et Malte (2008),



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°7 | September 2010

Slovaquie (2009) et bientôt Estonie (2011). Les craintes d'un euro faible exprimées lors de sa création se sont quant à elles largement atténuées.

Les motivations

Il est clair que les motivations ayant conduit à la création de l'euro sont complexes et entremêlées. On peut dire schématiquement qu'elles sont de trois ordres : économique, politique et géopolitique.

Commençons par les motivations économiques. La disparition d'un système monétaire international stable a poussé les Européens à vouloir recréer de la stabilité monétaire à l'échelle régionale. L'unité monétaire offre ensuite des avantages pour l'activité économique. Citons en particulier la réduction des incertitudes, l'élimination des coûts de transaction, la facilité à voyager, la transparence des prix, la stimulation de la concurrence et des investissements, des marchés financiers mieux intégrés et plus liquides, enfin une meilleure protection contre les chocs extérieurs.

Les motivations politiques sont liées au fait que l'unification monétaire peut être l'une des composantes de la création d'un lien fort entre les pays et les citoyens européens, ce que des bâtisseurs de l'Europe unie comme Jean Monnet avaient bien compris. La monnaie peut être un puissant symbole d'appartenance collective comme le montre bien l'importance du deutschemark pour les Allemands de l'Ouest dès sa création en 1948. Des hommes d'Etat européens comme MM. Giscard d'Estaing, Mitterrand, Schmidt, Kohl et Delors ont bien compris ce fait. Force est de constater que, sur le long chemin conduisant à une monnaie unique européenne, les milieux d'affaires n'ont en général guère eu un rôle d'impulsion. Ils se sont cependant très vite adaptés lorsque l'introduction de l'euro devint certaine vers le milieu des années 1990.

Les motivations géopolitiques enfin sont décisives. Comme le chancelier Kohl l'a déclaré, réunification allemande et monnaie unique sont les deux faces d'une même pièce. La question allemande a été au cœur des relations internationales depuis le XIX^e siècle, aboutissant à la partition du pays après la Seconde Guerre mondiale. Dès les années 1950, l'objectif de nombre de responsables a été de cimenter la construction européenne en y arrimant le plus solidement possible l'Allemagne fédérale. Au tournant des années 1990, l'intégration monétaire a justement été vue comme un élément critique de l'arrimage de l'Allemagne au nouvel ordre européen. On peut donc dire que la solution radicale d'une fédéralisation de la monnaie, même si elle ne touche pas tous les Etats membres de l'Union européenne, a pu s'imposer finalement dans un contexte international particulier de fin de la guerre froide et de résurgence de la question allemande.



N°7 | September 2010

On ne répétera jamais assez que le nouvel ordre représenté par l'Union européenne est extraordinaire car il ne repose plus sur l'équilibre des pouvoirs entre Etats qui précarisait les petits pays et conduisait à de fréquentes guerres. Ce nouvel ordre éloigne aussi l'Europe d'un système hégémonique que certains Etats ont failli imposer par le passé, que l'on songe par exemple à l'empire de Charles Quint, à la France de Napoléon ou à l'Allemagne de Hitler. Le nouvel ordre européen représente un système original, basé sur une communauté de droit et de valeurs ainsi que des institutions communes, rendant la guerre entre Etats impensable et matériellement impossible.

A la recherche de l'union économique

Les traités européens évoquent une union économique et monétaire. Jusqu'à maintenant, c'est essentiellement de l'union monétaire que nous avons traité. La question se pose donc de savoir où est l'union économique. Les typologies classiques de l'intégration, en phase avec la thèse des « économistes » évoquée plus haut, postulent qu'à un marché commun succédera une union économique, puis une union économique et monétaire. Par « union économique », on entend généralement la convergence, si ce n'est l'harmonisation, des politiques économiques nationales.

A ce jour, l'union économique est constituée premièrement du Pacte de stabilité et de croissance visant à contenir les déficits et l'endettement publics excessifs, deuxièmement de mécanismes de coordination des politiques économiques et de surveillance multilatérale. Le Pacte a fonctionné contre l'Irlande au début des années 2000 lorsque des recommandations du Conseil ont été adressées à ce pays. Il n'a par contre pas été opérant contre la France, l'Allemagne, l'Italie et le Portugal en 2003. Le Pacte a ensuite été réformé en 2005 dans le sens d'une prise en considération plus importante de la situation économique individuelle de chaque Etat membre et d'une plus grande flexibilité. Même si cette réforme était bienvenue, le contexte dans lequel elle a été entreprise a malheureusement conduit à une décrédibilisation de l'instrument jusqu'à ce que la crise fasse exploser les plafonds de déficits et d'endettement. Quant aux mécanismes de coordination des politiques économiques et de surveillance multilatérale, sans entrer dans le détail, on peut relever qu'ils sont essentiellement basés sur le contrôle des pairs typique d'une approche intergouvernementale et l'usage de recommandations, et qu'ils ont été jusqu'ici largement inopérants car trop faibles.

Vers un renforcement de la gouvernance économique

Les turbulences autour de la situation de la Grèce et les craintes de contagion à d'autres pays méditerranéens ont fait la une de l'actualité durant la première partie de l'année 2010. Le plan de sauvetage de la Grèce concocté par l'Union européenne et le Fonds monétaire international, ainsi que la mise en place pour trois ans d'un



Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective

N°7 | September 2010

mécanisme européen de stabilisation financière et les décisions du Conseil européen de promouvoir une gouvernance économique commune ont été largement débattus à l'aune des immenses défis auxquels l'Europe est confrontée. On ne connaît pas encore les contours définitifs de cette nouvelle gouvernance économique mais on peut d'ores et déjà noter un certain nombre d'éléments. Premièrement, elle visera à établir un interlocuteur légitime et efficace de la Banque centrale européenne et à renforcer la mise en réseaux des institutions communautaires et nationales. Deuxièmement, les mécanismes de coordination des politiques économiques et de surveillance multilatérale seront musclés. Troisièmement, les instruments du Pacte de stabilité et de croissance seront sans doute renforcés.

Il sera intéressant de voir dans quelle mesure on pourra dire ou non que le Conseil européen est devenu le « gouvernement économique » de l'Union. Tant le président du Conseil européen, M. Van Rompuy, que le rapport Gonzalez récemment sorti et intitulé « Projet pour l'Europe à l'horizon 2030 » partent du principe qu'aucune autre institution communautaire ne pourrait prétendre à ce titre de « gouvernement économique ». Même si la Commission européenne devrait avoir un rôle dans l'examen préalable des budgets nationaux durant le « semestre européen », il est symptomatique de constater que, dans le grand débat européen entre forces intergouvernementales et supranationales, la tendance à une perte relative d'influence de la Commission semble se poursuivre. Parallèlement, le Conseil européen qui réunit les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres de l'Union est doté depuis fin 2009 d'un président stable et s'affirme de plus en plus comme une institution communautaire essentielle.

Un autre point intéressant sera de savoir dans quelle mesure les dirigeants européens renforceront les mécanismes de sanctions envers les Etats membres. Des sanctions de type financier existent déjà mais ne sont pas utilisées. Elles pourraient être étendues. Des sanctions non financières pourraient voir le jour, avec par exemple la possibilité de privation pour un Etat membre de son droit de vote.

Un autre facteur à considérer dans le futur de la gouvernance économique européenne sera l'évolution dans le moyen terme du budget communautaire, actuellement limité à environ 1% du PIB de l'Union. Le temps d'un important budget européen semblant encore éloigné, c'est véritablement par une mise en réseaux des budgets nationaux que pourra être conduite la politique budgétaire commune.

Il conviendra enfin d'observer comment le mécanisme de stabilisation financière mis en place en 2010 pour trois ans sera pérennisé.



N°7 | September 2010

Conclusion

Nous avons tenté de montrer les différences entre union monétaire et union économique. Tandis que l'union monétaire est une réalité accomplie, les mois et les années à venir seront importants afin de scruter les développements attendus de l'union économique.

Avec l'union économique et monétaire telle qu'elle existe à ce jour, la situation dans laquelle se trouve l'Union européenne depuis une décennie représente un progrès immense par rapport à la période antérieure. En même temps, il aura fallu la survenance d'une grave crise économique et financière pour confirmer aux Européens que leur union économique et monétaire n'a pas fini d'être construite. Le président Delors, l'un des pères du projet, affirmait déjà il y a plus de vingt ans qu'une construction unijambiste basée sur la seule union monétaire était incomplète. Parallèlement à l'achèvement de l'union économique, les Européens devront aussi s'atteler aux questions monétaires internationales et à la place de la zone euro dans les enceintes internationales, mais ceci est un autre débat...

Pour en savoir plus

APPEL Emmanuel, *European Monetary Integration, 1958-2002*, London, Routledge, 1998.

BOIS Pierre du, *Histoire de l'Europe monétaire (1945-2005): Euro qui comme Ulysse...*, Paris, Presses Universitaires de France, 2008.

GRIN Gilles, « L'évolution du système monétaire international dans les années 1960 : les positions des économistes Robert Triffin et Jacques Rueff », *Relations internationales*, Paris, no 100, 1999, pp. 377-392.

GRIN Gilles, « L'intégration monétaire de l'Europe : état de la question et perspectives », dans : LIEBICH André, GERMOND Basil (sld), *Construire l'Europe : mélanges en hommage à Pierre du Bois*, Paris, Presses Universitaires de France, 2008, pp. 145-162.



N°7 | September 2010

LOUIS Jean-Victor, *L'Union européenne et sa monnaie*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2009.

« Plus de rigueur ou davantage de solidarité ? Les solutions pour sauver la zone euro », *Le Temps*, 29 mai 2010, pp. 12-13.

* Vice-directeur de la Fondation Jean Monnet
pour l'Europe, Lausanne
Chargé de cours à l'Institut d'études
politiques et internationales de l'Université
de Lausanne