



AVANT-PROPOS

ROBERT RAYMOND *

Le 25 mars 1957 étaient signés à Rome deux traités instituant respectivement la Communauté économique européenne (CEE) et l'Euratom, avec pour date d'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1958. En 1965 furent fusionnés la CEE, l'Euratom et la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), qui avait été créée dès 1950. On a pu alors parler du « Traité », sans autre précision. Divers autres traités sont venus le modifier par la suite : l'Acte unique, le Traité de Maastricht et le Traité de Nice. Le second d'entre eux a complété le Traité de Rome en ajoutant à la communauté économique une dimension monétaire pour en faire l'Union économique et monétaire. Il a en outre institué une Union européenne à vocation plus large, avec des dispositions relatives à la politique étrangère et à la sécurité, à la coopération policière et judiciaire et à d'autres questions politiques. On doit ainsi aujourd'hui se référer à deux textes de base, le premier venant du traité signé à Rome il y a 50 ans et modifié à diverses reprises, le second étant la partie du Traité de Maastricht non intégrée dans le précédent. Des extraits significatifs en sont présentés en annexe de ce numéro.

L'anniversaire de l'événement survenu il y a un demi-siècle invite à méditer sur ce qui a été voulu à l'époque, ce qui a été construit depuis lors et ce qui devrait être maintenant entrepris ou évité.

* Administrateur de banques et de fonds.

Président de la banque CPR (1999-2001) et de l'Association française des entreprises d'investissement (2000-2001), directeur général de l'Institut monétaire européen (1994-1999), directeur général des études (1982-1989), puis du crédit (1990-1993) à la Banque de France, président du groupe d'experts monétaires du Comité des gouverneurs des Banques centrales de la CEE (1980-1990).



La *Revue d'économie financière* (REF) ne pouvait manquer de se prêter à cet exercice, comme bien d'autres cercles le font, aussi bien que les responsables politiques, les gouvernements et les parlementaires issus de la représentation nationale.

Les circonstances veulent que ce qui aurait dû être une célébration sans nuage survienne après qu'au printemps 2005 ait été rejetée par référendum, en France et aux Pays-Bas, la ratification d'un nouveau texte fondateur destiné à adapter les règles de fonctionnement de l'Union à son élargissement et à présenter une version consolidée des traités, complétés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union, déjà en vigueur. Chacun, selon ses opinions, peut voir dans ces refus un accident, un regret ou un désaveu de la part des électeurs. Toujours est-il que le contraste est saisissant entre la réussite technique de l'Union monétaire et l'échec politique ressenti à propos du rejet du projet de constitution dans deux pays membres. Cela rend la réflexion d'autant plus urgente et essentielle qu'il s'agit d'un processus qui engage l'avenir de nos peuples.

Notre revue n'a pas la prétention de traiter de tous les aspects de la présente crise, ni d'en trouver miraculeusement la solution que tant d'Européens recherchent. Cet opuscule n'est pas non plus destiné à retracer l'historique bien connu des efforts accomplis par les Européens au lendemain de la seconde guerre mondiale. Il propose des points de vue éclairés, exprimés par des acteurs ou observateurs privilégiés de cette épopée, ainsi que des synthèses sur divers sujets correspondant à la spécialisation de la REF. De nombreux ministres en exercice ou anciens ministres, commissaires ou anciens membres de la Commission européenne, gouverneurs ou anciens gouverneurs de Banques centrales, responsables en activité ou non d'institutions internationales ont accepté de s'exprimer. Nous leur en sommes très reconnaissants.

Deux très éminentes personnalités ont bien voulu donner d'emblée un cadre synthétique à une réflexion d'ensemble. Le président Valéry Giscard d'Estaing retrace les étapes majeures du parcours accompli. Ce fut grâce à lui à un moment crucial, celui de la conception et de la mise en place du Système monétaire européen. Cet apprentissage rendit possible ultérieurement l'Union monétaire, réalisée sous la houlette de Jacques Delors. Ces acquis invitaient, dans un monde changeant et toujours aussi risqué, à doter l'Union d'une charte ou constitution lui donnant une personnalité juridique, politique et diplomatique et adaptant les règles de décision aux élargissements qui ont été la marque du succès de la construction européenne et la preuve de sa force d'attraction. Là encore, le président Giscard d'Estaing a conduit cette démarche en obtenant l'accord unanime des membres de



la Commission qu'il présidait. Il a bien voulu rappeler ces événements et commenter la situation créée par le rejet du projet de traité en France et aux Pays-Bas.

Jean-Claude Juncker, premier ministre du Luxembourg depuis des années et président de l'Eurogroupe¹, a également bien voulu nous faire partager son sentiment sur la situation présente, montrant que les difficultés actuelles ne sont non pas une raison de s'immobiliser, ou pire de revenir en arrière. Elles sont en vérité une invitation pressante à exploiter pleinement, au-delà de ce que nous faisons aujourd'hui, le potentiel considérable que nous offrirait l'intégration du marché intérieur et à donner à l'Union une véritable présence extérieure, seule de nature à faire valoir son point de vue et à protéger ses intérêts dans le monde.

LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE À L'ÉPREUVE

La *Revue* aborde le sort de la construction européenne sous deux angles : des appréciations globales sur la manière dont le Traité a été mis à profit, dans la première partie, et les perspectives qui s'offrent pour sortir de l'impasse, dans la quatrième et dernière partie.

Nos descendants férus d'histoire qui étudieront avec le recul du temps ce qui a été accompli au cours des 50 dernières années en Europe ne manqueront pas d'être surpris, et même émerveillés, quoi qu'il puisse advenir désormais, comme le soulignent Edmond Alphandéry et Elisabeth Guigou. Voici une terre qui, au milieu du XX^{ème} siècle, venait à deux reprises d'être saignée et ravagée par des conflits fratricides entre ses peuples et qui est devenue un vaste espace où règnent la démocratie politique, la tolérance mutuelle, la liberté d'expression, de circulation, d'établissement et d'échange. Cet espace est doté de surcroît d'organes de gouvernance qui lui sont propres, parfois pourvus d'éléments de souveraineté nationale transférés des États membres au niveau communautaire. Une monnaie unique y est commune à une très large proportion de ses habitants.

Pour autant, l'unité des nations européennes n'est pas, loin de là, réalisée dans tous les domaines où elle pourrait contribuer à augmenter le bien-être de leurs habitants et leur influence internationale. On est encore très loin des États-Unis d'Europe auxquels rêvait Jean Monnet. Cette vision, que Churchill lui-même avait évoquée dans son célèbre discours de Zurich en 1946, mais que ses compatriotes n'ont en majorité jamais paru prêts à concrétiser par la suite, a été vite abandonnée dans la pratique, comme le rappelle Michel Albert. Même dans des domaines où les progrès les plus spectaculaires ont été accomplis, comme ceux de la monnaie et de la finance, la tâche doit encore être complétée.



La monnaie unique est un accomplissement techniquement achevé, comme le reconnaissent tous les intervenants, mais ses résultats sont contestés par une partie de l'opinion et la gouvernance de la zone euro laisse beaucoup à désirer du fait, essentiellement, de l'absence d'une institution commune apte à coordonner rationnellement les politiques économiques et budgétaires nationales, de telle sorte que celles-ci forment, avec la politique monétaire, un *policy mix* cohérent². Au surplus, plusieurs pays membres de l'Union se tiennent à l'écart de la zone euro. Celle-ci, pas plus que l'Union dans son ensemble, ne peut s'exprimer d'une seule voix devant le Fonds monétaire international, institution à vocation monétaire forte, comme l'explique Victor Louis. Quant au marché des capitaux, il demeure compartimenté et on ne peut lire l'article de Jacques de Larosière sans être frappé, tout en reconnaissant les progrès accomplis, par l'étendue de ce qu'il reste à faire 8 ans après la naissance de la monnaie unique. Pendant que l'Europe est l'arme au pied, le monde avance à toute allure, à tel point que dans certains domaines, comme la finance et l'industrie, la globalisation planétaire progresse plus vite que l'intégration de l'Europe qui, bientôt, n'aura d'autre ressource que de s'aligner sur le consensus extérieur.

L'Union monétaire devait pourtant s'accompagner d'une union politique, que celle-ci en ait été la source ou la conséquence délibérée (parallélisme) ou spontanée (par une solidarité de fait). C'est ce qu'explique Manuel Conthe. Niels Thygesen rappelle de son côté en le regrettant que cette promesse n'ait pas été tenue ; il souligne l'opposition entre la centralisation de la politique monétaire, dont il commente les fondements, et le défaut de coordination entre gouvernements dans les domaines budgétaire, économique et autres. Jacques Barrot fait le même constat. Tous deux voient la possibilité de surmonter cette lacune sans modifier le Traité. La nécessité de renforcer le rôle de l'Eurogroupe et d'instaurer entre lui et la BCE un dialogue plus structuré figure en bonne place dans les préoccupations de ces auteurs et l'urgence en est accrue par l'élargissement acquis ou prévisible de la zone euro, comme le souligne Christian de Boissieu.

La marche vers l'unité n'a certes pas ressemblé à une procession paisible et recueillie. Elle a procédé par bonds successifs, séparés par des périodes de gel ou même de recul momentané. Des crises étaient probablement inévitables en raison des différences de perception dues à une longue histoire qui avait façonné des cultures certes compatibles, mais tout de même différentes, et engendré des conflits d'intérêts entre pays concurrents. Qu'elles se répètent n'est pas surprenant, mais il faut veiller à les surmonter avec la plus grande vigilance, car l'histoire fournit d'abondants exemples d'empires qui se délitent, de fédérations qui s'émiettent, d'alliances qui se dénouent. Construire l'Europe est



donc une œuvre permanente. Comme l'Union n'est pas encore parvenue à maturité, elle ne résistera au temps que si elle continue d'avancer. La crise actuelle doit donc être examinée avec soin.

La panne politique actuelle a des causes multiples qui ont alimenté de nombreux débats depuis mai dernier. Elles se sont manifestées, en France et dans d'autres pays fondateurs, par une baisse de popularité de ce qui touche à l'intégration européenne, sensible dans les sondages et qui est liée, sans doute à la fois comme cause et comme effet, à la tendance, très perceptible en France, à utiliser la référence aux « règles de Bruxelles » comme un bouc émissaire commode pour faire passer des mesures impopulaires. Cela s'applique à un domaine essentiel qui est celui de la discipline budgétaire, mais on trouverait facilement d'autres exemples. Les négociations sur les sujets techniques ayant une portée économique et financière montrent que les gouvernements cherchent à défendre l'intérêt national, encore vu comme plus légitime par leurs électeurs que l'intérêt global de l'Union.

À la frontière entre l'économique et le social se trouve le sujet brûlant de la protection sociale, ou du modèle social européen. Ce modèle n'existe pas vraiment, en ce sens que l'on ne réunirait pas aujourd'hui d'unanimité sur nombre de ses composantes entre les pays membres. Cela serait d'autant plus difficile que l'Europe souffre d'un vieillissement de la population à la fois prononcé et d'inégale gravité selon les pays, qui exige des réformes profondes des régimes de couverture maladie, du temps de travail et des retraites³. La France a une situation démographique plus favorable que la plupart de ses voisins, mais un chômage endémique y règne, à un taux qui interpelle ; en même temps la population est attachée à un niveau de protection élevé. Au contraire les nouveaux pays accédants montrent un esprit de conquête et un élan vers la prise de risque plus forts.

Le chômage qui règne en France depuis 20 ou 30 ans explique peut-être que l'opinion y soit majoritairement méfiante à l'égard de l'économie de marché. Cette réticence se manifeste par la mise à l'index de mots ordinaires pour un économiste, comme libéral, qui désigne une méthode d'échange, ou capitalisme, profit et entreprise, qui désignent des modes de gestion de la production répandus dans le monde entier, ou encore mondialisation, un concept illustré par l'empire romain, les croisades, les grandes découvertes, mais dont le rythme s'est récemment accéléré, avec les progrès de la communication, une plus grande ouverture des frontières et l'émergence soudaine de quelques pays fortement peuplés. Dans cet univers en restructuration, où les zones de production se déplacent, l'inquiétude devant l'attrition de certains secteurs d'activité dans des économies parvenues à maturité oblige à en développer d'autres rapidement et à organiser les transitions,



ce qui se fera mieux dans un cadre européen qu'à l'échelon d'un petit pays. Encore eut-il fallu que la stratégie de Lisbonne, sur laquelle Philippe Jurgensen fait le point, ne demeurât pas un vain mot.

Cette frilosité devant les pressions extérieures, la concurrence et les gains de productivité, si elle est compréhensible de la part des personnes directement mises en difficulté, ne peut conduire à accroître la prospérité globale. Toutefois elle explique aussi le réflexe de méfiance devant les récents élargissements de l'Union. Ceux-ci, sur lesquels beaucoup d'Européens regrettent de ne pas avoir été consultés, sont devenus un des aspects du déficit démocratique de la construction européenne, c'est-à-dire du décalage, qui a cru ces dernières années, entre la marche en avant de la machinerie communautaire et l'opinion. De ce point de vue, la crise en cours donne l'occasion de mettre au point des procédures de consultation et de participation propres à éviter ce hiatus.

La question de l'élargissement a de nombreuses facettes. On y trouve la crainte d'admettre, avec droit de vote et indirectement de veto, des pays dont le genre de vie et l'échelle des valeurs ne coïncident pas avec ceux qui ont prévalu jusqu'alors. À cet égard, l'ombre des négociations engagées avec la Turquie a pesé sur le scrutin en France. Plus généralement, la question des frontières de l'Europe, traitée par Alain Lamassoure, se pose dans beaucoup d'esprits. Jusqu'où ira-t-on ? Au fait, la géographie est-elle déterminante ? Si oui, où s'arrête l'Europe ? Sa définition a varié au cours des siècles. Qui envisagerait aujourd'hui de pousser le territoire de l'Union jusqu'à l'Oural ? Certains y voient Constantinople, mais ce n'est qu'une ville dans un grand pays. Si la géographie n'élimine pas entièrement l'incertitude, faut-il en appeler à l'histoire, pourtant source de complexités multiples, comme le montre l'exemple des Balkans ? L'Union a une frontière à tout instant : celle des pays limitrophes vis-à-vis des pays tiers, laquelle devient de ce fait un bien commun. Il est naturel que des frontières se modifient au fil du temps ; celles de la France ne sont fixées que depuis le XIX^{ème} siècle, et encore si l'on excepte la privation de l'Alsace et de la Lorraine entre 1870 et 1918. Ce que recherchent confusément nombre de nos concitoyens est plutôt une frontière « naturelle » qui bornerait les élargissements à venir. S'engager sur ce terrain risquerait de bloquer la diplomatie des temps futurs et de donner l'image d'une Europe sur la défensive, qui est négative, et non d'une Europe exemplaire, qui est positive, comme beaucoup voudraient en même temps la voir apparaître dans le concert international.

Ces réflexions transparaissent dans beaucoup de contributions. L'idéal des pères fondateurs s'est estompé⁴ et mérite de toute manière d'être adapté au monde moderne. La paix est assurée. L'inflation est écartée. La démocratie fait partie du paquetage. C'est tellement vrai que



les pays d'Europe de l'Est ont rejoint l'Union pour y trouver le label démocratique qui leur avait été ôté par le régime communiste, tout autant que pour accéder à un grand marché. Tout cela paraît maintenant normal. Il faut donc motiver les Européens par quelque chose de plus si on veut les unir et les entraîner. Comme le soulignent les opposants les plus virulents à l'état actuel de la construction européenne, le nationalisme s'est affadi, du fait de l'internationalisation en général et pas seulement de l'Europe (qui ne rêve d'aller voir l'Amérique ?), mais on ne lui a pas substitué le sentiment d'une identité et d'une citoyenneté européennes⁵, ou celui-ci est à peine esquissé. Pour encore imparfaites qu'elles soient, les réalisations économiques au sens large sont fantastiques et donnent de la chair à l'entité européenne dans le monde, mais les Européens sont un champion qui doute, ce qui empêche souvent de gagner le match. Les personnalités qui ont discuté de la crise dans son ensemble ont indiqué avec force le besoin d'un supplément d'âme, sur lequel insiste Catherine Lalumière. Cette mission est essentielle. Michel Camdessus s'y emploie en proposant un idéal humaniste, culturel et social d'une portée à la fois interne et internationale. Yves-Thibault de Silguy recommande de ne pas attendre la problématique adoption d'un nouveau traité pour appliquer un traitement communautaire à quelques grands défis du monde moderne bien compris par l'opinion (l'énergie, la protection de l'environnement). Plusieurs auteurs⁶ ont vu dans la zone euro un socle plausible pour l'approfondissement de l'intégration entre ses membres, afin de donner naissance à un noyau dur qui exercerait une force d'entraînement. L'argument positif est qu'on y trouve déjà une institution de type fédéral. Ne faut-il pas cependant rappeler que ce sont deux des pays participants qui ont rejeté le projet de traité constitutionnel ?

C'est sans doute, en effet, par une évolution profonde du sentiment public qu'il sera possible de réaffirmer, préciser et compléter les valeurs qui définissent l'Europe, et de doter celle-ci d'un mécanisme de décision à 27 réduisant le champ de l'unanimité, ce qui implique qu'un pays soit prêt à renoncer à ses « exceptions » sans y voir une trahison de sa vraie nature.

DE QUELQUES CHANTIERS EN COURS

La REF se devait, dans ce numéro commémoratif, de cibler quelques-uns des dossiers les plus importants correspondant à sa ligne éditoriale.

La deuxième partie est consacrée à l'Union monétaire, présentée par Jean-Claude Trichet dans une contribution magistrale qui part des racines lointaines et idéalistes de la monnaie européenne, analyse les différents courants de pensée et les forces à l'œuvre dans le monde depuis



50 ans, qui expliquent son adoption, et rappelle enfin tout ce que l'on attendait de l'euro. Qu'il s'agisse de la stabilité des prix ou de la faiblesse des taux d'intérêt, en dépit de leur relèvement récent, la promesse a été tenue.

Alexandre Lamfalussy complète cette fresque et cette analyse en décrivant les conditions politiques et techniques de la préparation de l'Eurosystème. Il porte un jugement d'ensemble sur les résultats obtenus et les rapports entre la monnaie unique et son environnement immédiat : le *policy mix* et le taux de change, sujets également récurrents dans nos articles.

En effet, l'Union monétaire étant à la fois la réalisation la plus achevée, en particulier par la création d'institutions spécifiques au niveau communautaire, ainsi que la plus ambitieuse historiquement, il n'est pas surprenant de la trouver présente dans de nombreuses autres contributions. Jacques Barrot en fait même le centre de sa réflexion sur les questions de gouvernance européenne en soulignant le contraste entre la gestion fédérale de la monnaie unique et la fragmentation de la prise de décision dans d'autres domaines. Niels Thygesen (quatrième partie) voit dans la zone euro l'ébauche d'un noyau dur de l'Union européenne, sans forte modification des Traités (voir ci-dessus), après mise en jeu de coopérations renforcées. Point de vue que partage Edmond Alphandéry (première partie).

Christian de Boissieu, en portant un jugement d'ensemble positif sur l'Union monétaire, revisite les critères de convergence et les règles de gouvernance de la zone euro en voie d'élargissement. Il commente les points sensibles et essentiels que sont les finances publiques, le taux de change et le rôle de l'Eurogroupe.

L'article de Robert Raymond, balayant les principaux domaines dans lesquels des disparités entre pays membres de la zone euro pourraient accréditer l'idée que celle-ci n'est pas une zone monétaire optimale, ne décèle pas de fait qui puisse la singulariser au regard d'autres ensembles géographiques amples, comme les États-Unis. Toutefois les différences sont ressenties comme des écarts entre pays, au lieu d'être internalisées comme des problèmes régionaux. On sait par ailleurs que la mobilité de la main-d'œuvre est trop faible pour aligner les taux de chômage.

Enfin Victor Louis présente une analyse approfondie de l'incapacité des Européens à donner à la zone euro ou à l'Union européenne une représentation unique, avec une seule voix et un seul siège, auprès du Fonds monétaire international, soulevant du même coup des questions plus larges comme le bien-fondé du maintien du G 8. Une réforme aussi spectaculaire que l'Union monétaire n'a pas été prolongée jusqu'au terme de ses implications.

Sur le marché intérieur promis par l'Acte unique, qui fait l'objet de la



troisième partie, l'Europe financière apparaît comme le prolongement naturel de l'Europe monétaire. L'euro a en quelque sorte droit à un marché intérieur unique des capitaux traités sur sa terre d'élection. On ne le lui a pas encore donné tout à fait, comme il ressort de l'étude approfondie que présente Jacques de Larosière. Si beaucoup a été entrepris et accompli, le verre est loin d'être rempli. Les obstacles qui ont ralenti la marche sont liés aux conflits d'intérêts, aux différences d'appréciation de la finance et du profit selon les cultures, à la résistance des institutions existantes. Le mouvement paraît cependant s'accélérer, mais une prise de conscience politique plus aigüe des coûts de la fragmentation actuelle est nécessaire.

La finance est largement globalisée. Andrew Crockett replace les attermolements européens dans leur contexte mondial, en insistant sur l'évolution souhaitable de la réglementation et de la surveillance des opérations et des institutions financières. La mondialisation a rattrapé l'Europe qui ne saurait régler ses problèmes autrement qu'en coopérant avec son environnement planétaire.

La prospérité est à la fois la justification et l'objectif final de l'action monétaire et de la vie financière. Jean-François Pons décrit les étapes de l'organisation du marché intérieur qui est le cadre de l'activité économique, et comment il est cimenté par le libre exercice de la concurrence sur lequel veillent les autorités chargées d'éliminer les abus de position dominante.

Mais en fin de compte l'Europe ne conservera sa part de marché dans le monde et son niveau de vie que si elle participe, à défaut de le précéder, au progrès général de l'innovation et de la compétitivité. Aussi saine soit-elle, la monnaie n'est pas l'instrument pour y parvenir ; elle n'est qu'un dispositif de protection qui fixe les anticipations et permet aux agents économiques de planifier leur activité. Il faut donc prendre des initiatives spécifiques pour sauvegarder l'avenir. Tel était le dessein de l'agenda de Lisbonne. Philippe Jurgensen présente un constat qui, hélas, montre que ce projet qui était juste et fondamental n'a qu'à peine reçu un commencement d'exécution. Cet échec risque de peser lourd sur la génération suivante, s'ajoutant au poids du vieillissement de la population et de la dette publique acquise. Que l'Europe s'unisse et innove, voilà qui aiderait à résoudre bien des problèmes sociaux.



NOTES

1. L'Eurogroupe est l'assemblée des ministres des Finances de la zone euro, qui font également partie de l'Ecofin, formation du Conseil des ministres composée des ministres des Finances de l'ensemble de l'Union.
2. Cf. ci-après Alphandéry, Barrot, Junker, Lamfalussy, Silguy, Thygesen.
3. Cf. Jurgensen.
4. Cf. Michel Albert.
5. Jean-Pierre Chevènement : la faute de M Monnet, Fayard, 2006.
6. Cf. Alphandéry, Thygesen.