

Paru dans : Beers, Marloes, et Raflik Jenny. *Cultures Nationales Et Identite Communautaire / National Cultures and Common Identity: Un Defi Pour L'europe? / a Challenge for Europe*. Vol. 57. Euroclio. Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien: Peter Lang Pub Inc, 2010.

Une identité monétaire européenne ?

Frédéric Clavert (Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, Luxembourg / FARE, Université de Strasbourg). Cette contribution est le fruit d'une recherche en cours sur les banquiers centraux européens.

Frapper sa propre monnaie est un droit régalien des États-Nations, qui participe à la définition de leur identité. L'Allemagne ne serait-elle pas aujourd'hui différente si l'hyper-inflation de 1923 n'avait pas eu lieu ? En 2002, Philippe de Villiers, homme politique français, dans un brûlot contre l'euro, expliquait que l'une des causes de son opposition à la monnaie unique était identitaire¹. Lorsqu'en octobre 1970 sort le plan Werner – le premier texte communautaire à avoir tracé un chemin vers une monnaie unique – Paul Fabra, dans *Le Monde*, pressent que des questions de souveraineté et implicitement d'identité jouent un grand rôle dans les questions monétaires européennes².

Au cours du XX^e siècle, les questions d'organisation puis d'intégration de l'Europe ont toujours inclus la problématique monétaire. Par exemple, Hjalmar Schacht, président de la

¹De Villiers, P., *Vous avez aimé les farines animales, vous adorerez l'Euro*, Paris, Albin Michel, 2001.

²Fabra, P., « Unification monétaire et souveraineté nationale », *Le Monde*, 20 octobre 1970, disponible sur <http://www.ena.lu/>, consulté le 12 novembre 2008.

Reichsbank, et Montagu Norman, gouverneur de la Banque d'Angleterre, discutent, le 1^{er} janvier 1924, du rôle des banques centrales dans l'organisation de l'Europe. Ils valorisent notamment l'importance de la coopération dans l'ordre monétaire. La création, six ans plus tard, de la Banque des Règlements Internationaux (BRI) est également une tentative importante d'organisation monétaire du continent, même si cette institution n'est pas exclusivement européenne. En mai 1948 à La Haye, les discussions au sein de la commission économique et sociale du Congrès de l'Europe ont laissé une part importante aux questions monétaires. Les débats, d'ailleurs, montrent qu'il existe de nombreuses divergences³.

Dans l'immédiat après-guerre, le système monétaire international est marqué par un étalon de change or où le dollar joue un rôle particulièrement important. Les monnaies européennes ne pouvant, dans un premier temps, être convertibles, est créée une Union Européenne des Paiements (UEP), qui fonctionne jusqu'en 1958. La solution est européenne, mais temporaire : en 1958, l'UEP est dissoute et remplacée par un Accord monétaire européen. Parallèlement, la construction du marché commun commence et se pose très vite une question : que faire en cas de troubles monétaires ? Un choc monétaire pourrait déstabiliser le marché commun. Dès 1959, Robert Triffin prévoit, de manière convaincante, que le SMI ne peut rester en place longtemps. Malgré des tentatives de sauvetage, pendant les années 1960 et jusqu'à l'échec des accords du Smithsonian en décembre 1971, le système monétaire international se dégrade, jusqu'à la fin du système de Bretton Woods par la signature des accords de la Jamaïque en 1976.

En conséquence, au fil des années 1960 et 1970, les Européens discutent régulièrement des problèmes monétaires. Le traité de Rome prévoit la création d'un Comité monétaire, qui est mis en place au cours de l'année 1958, et qui est issu d'une proposition des Français pendant les négociations de Val Duchesse⁴. Le programme d'action de la Commission pour la seconde phase de la mise en route du marché commun publié en octobre 1962 contient un chapitre complet sur les monnaies⁵. Sa conséquence la plus directe est la création d'un Comité des gouverneurs des banques centrales des États membres des Communautés européennes, qui siège à Bâle à partir de 1964.

Au fur et à mesure de l'intensification des troubles monétaires, la Commission et le Conseil

³Clavert, F., « Expériences économiques de l'entre-deux-guerres et projets européens » in Guieu, J-M, et Le Dréau, C. (dirs), *Autour du Congrès de l'Europe à La Haye*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2009.

⁴Archives Historiques de l'Union Européenne (AHUE), Conseil des Ministres, CM3/142.

⁵Commission de la Communauté économique européenne, *Mémoire de la Commission sur le programme d'action de la Commission économique européenne pendant la deuxième étape*, Bruxelles, Service de publications des Communautés européennes, 24 octobre 1962.

des ministres de la CEE prônent une amélioration de la coopération monétaire. Le mémorandum Barre, en 1968, soutient la pertinence d'une coopération monétaire intensifiée, tout comme la déclaration finale du sommet de La Haye en décembre 1969, qui crée une commission dirigée par le luxembourgeois Pierre Werner sur une Union économique et monétaire⁶.

À ce moment-là se pose une question liée à une éventuelle identité monétaire européenne : comment définir une politique monétaire commune ? Selon quels critères ? Y a-t-il une spécificité monétaire de l'Europe par rapport au reste du monde et, particulièrement, vis-à-vis des États-Unis ? C'est toute la problématique des propositions du plan Werner. Les divergences entre Européens sur la politique à mener sont importantes jusqu'à la création du Système monétaire européen en 1978-1979 – où un compromis est temporairement trouvé.

La notion d'« identité monétaire européenne » est ici particulièrement importante. Elle se définit comme un « ensemble de pratiques, de valeurs et de représentations communes attaché à la monnaie et construit par étapes de la fin du XVIII^e à la fin du XX^e siècle [...] »⁷. Ce socle de valeurs et de pratiques devrait former une identité monétaire européenne, commune aux États membres de la CEE. Il faut rajouter à cette définition un élément extérieur : l'identité européenne et, plus particulièrement, l'identité monétaire européenne, permet à l'Europe de se définir vis-à-vis de l'extérieur comme l'indique les conclusions du sommet de Copenhague en 1973⁸. Or, les difficultés rencontrées dans la coopération monétaire européenne de la fin des années 1960 au comité Delors, qui se réunit en 1989, montrent que cette notion d'identité monétaire, avancée par la France dès la fin des années 1960⁹, reprise par la Commission en 1973¹⁰, n'a suscité dans un premier temps qu'un compromis très limité¹¹. C'est finalement plutôt la mésentente qui domine – malgré un certain succès à partir de 1978.

Cette mésentente est liée à de grandes divisions qui traversent l'ensemble du « court » XX^e

⁶À titre d'exemple, voir l'insistance du Comité monétaire sur la nécessité de coordination des politiques monétaires dans le rapport d'activité 1969, in AHUE, Conseil des Ministres, CM2 1969/405.

⁷Feiertag, O. et Margairaz, M. (dirs), *Politiques et pratiques des banques d'émission en Europe (XVII^e-XX^e siècle) : le bicentenaire de la Banque de France dans la perspective de l'identité monétaire européenne*, Paris, Albin Michel, 2003, p. 19.

⁸Voir : Conseil européen, Sommet de Copenhague, *Conclusions du sommet de Copenhague*, 1973, sur la notion d'identité européenne.

⁹Bossuat, G., « Questions sur l'identité monétaire européenne à travers les positions de Jean Monnet, Robert Triffin et Pierre Mendès France » in Bussière, E. et Dumoulin, M. (dirs), *Milieus économiques et intégration européenne au XX^e siècle*, Arras, Artois Presses Université, 1998, p. 105-113.

¹⁰Magnusson, L., et Stråth, B. (dirs), *From the Werner plan to the EMU : in search of a political economy for Europe*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2003, p. 34.

¹¹Maes, I., « Projets d'intégration monétaire à la Commission européenne » in Bussière, E., Dumoulin, M., et Schirmann, S. (dirs), *Milieus économiques et intégration européenne au XX^e siècle. La crise des années 1970. De la conférence de La Haye à la veille de la relance des années 1980*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2007, p. 40.

siècle sur le statut de la Banque centrale, la position vis-à-vis de l'inflation ou encore le rôle de l'État. Elles ont été surmontées à partir du Comité Delors et jusqu'à aujourd'hui, mais uniquement par l'hypertrophie du volet monétaire de l'Union économique et monétaire (UEM) aux détriments du volet « économique », au risque d'une coupure entre les peuples des États membres de la zone euro et leur monnaie : le rapport Delors marque le triomphe de la vision des banques centrales – particulièrement la *Bundesbank* – contre la vision politique.

Les difficultés de la coopération monétaire des années 1960 et 1970 : qu'est-ce que l'identité monétaire européenne ?

Les années 1960 sont marquées par une histoire monétaire ambivalente : le système monétaire est international, mais son échec devient progressivement plus évident et fait réfléchir certaines personnes – Robert Triffin et Jean Monnet (Comité d'action pour des États-Unis d'Europe) – et certaines institutions. La Commission a, en effet, une conscience claire de la nécessité d'une coordination des politiques monétaires des membres de la CEE. Elle répète, appuyée sur certains éléments des rapports d'activité annuels du Comité monétaire, la nécessité d'une intensification de la coopération monétaire, avec le Programme d'action de 1962, qui définit la politique monétaire comme les « règles qui, dans les pays membres, président à la création et au mouvement de la monnaie »¹² ou le mémorandum Barre en 1969¹³. Ceci débouche sur la part monétaire de la relance du sommet de La Haye en 1969, qui crée le groupe Werner¹⁴.

Après un rapport intérimaire, le plan Werner définitif est présenté au Conseil en octobre 1970¹⁵. Son contenu est autant politique que monétaire. Il prévoit une Union économique et monétaire en trois phases étalées sur dix années en tout. S'il estime que la monnaie unique n'est pas obligatoire, il la souhaite pour des raisons « psychologiques » : l'union doit être irréversible pour devenir une composante essentielle de la construction européenne.

Ce rapport est un subtil compromis entre les positions françaises et allemandes : il prévoit, par

¹²Commission de la Communauté économique européenne, *Mémorandum de la Commission... op. cit.*, p. 86.

¹³Commission des Communautés européennes, *Mémorandum sur la coordination des politiques économiques et sur la coopération monétaire au sein de la Communauté*, 12 février 1969, in *Bulletin de la Communauté économique européenne*, mars 1969, supplément 3/69, p. 5-12. Disponible sur <http://www.ena.lu/>, consulté le 28 novembre 2008. Ce mémorandum est plus timide que le mémorandum de 1962, ne prévoyant qu'un mécanisme d'aide à court terme et de soutien financier à moyen terme. Il ne parle en aucun cas d'Union monétaire.

¹⁴« Communiqué final du sommet de La Haye » (2 décembre 1969), in *Bulletin des Communautés européennes*, janvier 1970, n° 1. Disponible à l'adresse <http://www.ena.lu/>, consulté le 28 novembre 2008.

¹⁵« Rapport concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire » (8 octobre 1970), in *Bulletin des Communautés européennes*, 1970, supplément 11/70, p. 5-31. Disponible à l'adresse <http://www.ena.lu/>, consulté le 28 novembre 2008.

exemple la mise en place d'un « système de banques centrales » qui garde clairement les rênes de la politique monétaire, mais qui n'est pas proclamé par le rapport comme « indépendant ». Surtout, la partie « économique » n'est pas un vain mot : le rapport prévoit une politique de concertation avec les acteurs sociaux et une réelle politique économique commune. Or ce sont ces aspects-là qui provoquent l'ire du président français Georges Pompidou : le rapport Werner implique trop de transferts de souveraineté. D'une certaine manière, la subtilité du plan Werner n'intégrait pas un point essentiel de l'« identité monétaire européenne » telle que définie par les Français, à savoir l'absence de supranationalité. De ce rapport ne ressortent alors que le FECOM, qui institutionnalise la coopération entre banques centrales européennes, et le Serpent monétaire européen, qui échoue rapidement.

La politique monétaire commune semble en fait avoir buté sur le *contenu* et sur la *finalité*, ce qui explique l'absence de volonté politique pour aboutir à une Union économique et monétaire. La notion d'identité monétaire, est restée trop floue pour être le fondement d'une politique.

À partir de 1978, un Système monétaire européen est possible grâce essentiellement à une entente franco-allemande : la partie politique et « psychologique » du rapport Werner est abandonnée et « économistes » allemands et « monétaristes » français trouvent un terrain d'entente. Cette dernière opposition est l'une des grandes divisions autour des questions monétaires traversant le XX^e siècle.

Les grandes divisions monétaires qui traversent le court XX^e siècle

Autour de la notion de monnaie, il y a en Europe trois grandes divisions qui doivent être surmontées pour maintenir une cohérence monétaire européenne, et qui peuvent prévenir la constitution d'une identité monétaire européenne. La division entre « monétaristes » et « économistes », entre politiques et techniciens, entre « souverainistes » et « européistes ».

La division entre « souverainistes » et « européistes » est une division générale, qui concerne également la monnaie et qui est peut-être la divergence la plus importante au sujet de la notion d'identité monétaire européenne, dans la mesure où les facteurs identitaires – la monnaie comme droit régalien – sont les plus ouvertement exprimés. C'est ce qu'exprime, en France, le livre de Philippe de Villiers¹⁶ ou les réticences britanniques pour une monnaie unique et ce, dès les débats de la commission économique du Congrès de l'Europe à La

¹⁶De Villiers, P., *Vous avez aimé l'euro?... op. cit.*

Haye¹⁷.

La division entre « monétaristes » – qui estiment possible la mise en place d’une monnaie commune avant la convergence complète des économies européennes – et « économistes » – qui voient la convergence des économies européennes comme un préalable à une monnaie commune – oppose particulièrement Français et Allemands et plonge ses sources dans l’histoire de l’entre-deux-guerres. Ici, l’hyperinflation et l’utilisation de la planche à billet par le régime nazi pour le financement du réarmement, qui a négativement influencé les ordolibéraux allemands, et la mise en place de l’économie sociale de marché¹⁸, expliquent, au moins pour partie, les divergences entre Français et Allemands. L’influence de la planification en France y est également liée ainsi que les mauvais souvenirs de la déflation de la première moitié des années 1930.

La division entre « politiques » et « techniciens » est aussi liée à l’entre-deux-guerres et s’exprime plus particulièrement chez les banquiers centraux. Le comportement des membres du COBRI (Comité d’organisation de la Banque des règlements internationaux) à la fin de 1929, qui rejettent toute influence politique dans leurs travaux, ou le refus de la *Bundesbank* de toute ingérence politique, par exemple, relèvent de cette fracture¹⁹.

Néanmoins, au moins deux de ces grandes divergences ont été partiellement surmontées. L’incapacité de restaurer un ordre monétaire international stable, l’approfondissement et l’élargissement de la construction européenne dans les années 1970 et 1980 ont rendu la distinction entre « monétaristes » et « économistes » moins pertinente, alors que la nécessité de stabilité monétaire restait particulièrement importante pour éviter toute dislocation de la Communauté²⁰. De plus, le rapport Delors, fondement de l’UEM actuelle, a pris un tournant radicalement technique, à l’opposé d’un plan Werner bien plus politique et social. Une question se pose, alors qu’en France par exemple certains sondages montrent une forme de regret du franc²¹ : la monnaie européenne est-elle aujourd’hui trop technique et vide de tout élément identitaire ? Cette question rajoute implicitement ici un nouvel élément à la notion d’identité monétaire : l’identification des peuples à la monnaie et à l’institution que cette

¹⁷Clavert, F., « Expériences économiques... », *op. cit.*

¹⁸Clavert, F., « Du mercantilisme à l’économie sociale de marché », in Elvert, J., et Schirmann, S. (dirs), *Changing times : Germany in the XXth century*, Cuacomos de Yuste vol. 4, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2008.

¹⁹Feiertag, O., *Wilfrid Baumgartner : un grand commis des finances à la croisée des pouvoirs, 1902-1978*, Comité pour l’histoire économique et financière de la France, Paris, 2006 ; Feiertag, O., et Margairaz, M. (dirs), *Politiques et pratiques des banques d’émission en Europe* *op. cit.*

²⁰Eichengreen, B., « European monetary integration », in *Journal of economic literature*, n° 31, septembre 1993, p. 1321-1357.

²¹Sondage de l’IFOP pour *Valeurs Actuelles*, 2005

monnaie représente – les Etats puis les institutions européennes. C’est ce dernier élément qui aujourd’hui semble atrophie.

Le triomphe d’une monnaie trop technique?

Montagu Norman et Hjalmar Schacht, lors de leur entrevue de 1924 déjà évoquée, lors de discours tenus par Schacht aux États-Unis à l’automne 1930²², voyaient déjà la politique monétaire comme devant résulter de la coopération internationale entre banquiers centraux et techniciens de la monnaie²³. Or cette vision des banques centrales est déjà présente dans les discussions entre Norman et Schacht en janvier 1924. L’opposition entre « politiques » et « techniciens » se retrouve également lors des discussions sur la monnaie au Congrès de l’Europe à La Haye, où Maurice Allais, par exemple, insiste sur les phénomènes politiques plus que monétaires²⁴.

Dans les années 1980, les dysfonctionnements du Système monétaire européen et les travaux du rapport Delors orientent l’Union économique et monétaire vers une vision technique d’une monnaie unique – l’identité monétaire comme ensemble de valeurs et de pratiques des banques centrales est bien présente dans l’euro mais pas l’identité monétaire comme facteur d’identification des peuples à leur monnaie. Les aspects finalement très originaux du plan Werner de 1970 ont été abandonnés et notamment la consultation des partenaires sociaux avant toute grande décision monétaire. De plus, les demandes allemandes d’indépendance de la future banque centrale européenne sont acceptées – selon Jacques de Larosière, il s’agit même de l’un des éléments essentiels pour gagner la *Bundesbank* à une monnaie unique²⁵.

Cette sorte de renonciation permet la mise en route de l’UEM, grâce par la suite aux travaux du groupe Guigou. Elle permet une harmonisation des valeurs et pratiques des politiques monétaires des candidats à l’euro autour de l’indépendance des banques centrales en premier lieu, et de la fixation de lignes directrices sur les budgets des États en second lieu. Mais la partie « identitaire » que peut véhiculer toute monnaie auprès de la population est atrophiée. Les billets ont une faible teneur symbolique et leur face nationale a été supprimée. Pourtant, étrangement, le choix des billets et pièces n’a donné lieu à aucun conflit²⁶. Si aujourd’hui il y a une forme de défiance, dans certains pays, des citoyens vis-à-vis de leur monnaie, peut-être

²²Clavert, F., *Hjalmar Schacht, financier et diplomate*, P.I.E.-Peter Lang, à paraître.

²³Ce qui n’exclut pas une vision très nationale de la monnaie chez Schacht.

²⁴Clavert, F., « Expériences économiques de l’entre-deux-guerres... », *op. cit.*

²⁵Centre Virtuel de la Connaissance sur l’Europe, interview de Jacques de Larosière, <http://www.ena.lu>, consulté le 24 novembre 2008.

²⁶AHUE, Interview d’Alexandre Lamfalussy par Michel Dumoulin, 15 février 1999, disponible sur <http://www.iue.it/ECArchives/FR/>, consulté le 10 octobre 2008.

est-ce en relation à ce déficit identitaire de l'*euro*.

*

Pour surmonter les difficultés liées aux grandes divergences sur le contenu des politiques monétaires, sur les valeurs sur lesquelles ces politiques doivent reposer, il a fallu largement minorer la partie politique de l'UEM, au prix d'une perte de substance identitaire et au bénéfice de la vision technicienne des banquiers centraux européens. En conséquence, il existe un décalage entre les peuples – ou du moins certaines composantes de ces peuples – et leur monnaie dans la zone euro. Ce décalage, qui n'est pas propre à la monnaie, est relayé par une partie des élites, comme le montrent les critiques répétées de Nicolas Sarkozy contre la Banque centrale européenne²⁷. Ces attaques montrent que l'articulation entre les traditions monétaires nationales et l'« identité monétaire européenne » n'est pas encore achevée. Finalement, l'identité monétaire européenne est à l'image de l'identité européenne dans un sens plus large, que Bronislaw Geremek décrivait comme un « travail de tous les jours »²⁸.

²⁷ Critiques qui ont néanmoins cessées, chez Nicolas Sarkozy, depuis la présidence française de l'Union européenne de 2008.

²⁸ Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, Interview de Bronislaw Geremek, <http://www.ena.lu/>, consulté le 24 novembre 2008.