



HISTORIQUE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

L'Union économique et monétaire (UEM) est la traduction de l'intégration économique progressive de l'Union européenne. Elle favorise le marché unique de l'Union européenne en misant sur une réglementation commune des produits et sur la libre circulation des biens, des capitaux, du travail et des services. Une monnaie commune, l'euro, a été mise en circulation dans la zone euro qui comprend actuellement 19 États membres de l'Union. Tous les États membres — à l'exception du Danemark — devront l'adopter une fois qu'ils auront rempli les critères de convergence. L'Eurosystème (qui regroupe le directoire de la Banque centrale européenne et les gouverneurs des banques centrales de la zone euro) définit une politique monétaire unique. Cette politique est appuyée par une réglementation budgétaire et renforcée par une coordination à plusieurs niveaux des politiques économiques. Au sein de l'UEM, il n'existe pas de gouvernement économique central. Cette responsabilité est partagée entre les États membres et les diverses institutions de l'Union.

BASE JURIDIQUE

- Article 3 du traité sur l'Union européenne (traité UE). Articles 3 et 5, articles 119 à 144, article 219 et articles 282 à 284 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).
- Protocoles annexés aux traités: protocole (n° 4) sur les statuts du système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs, protocole (n° 13) sur les critères de convergence, protocole (n° 14) sur l'Eurogroupe et protocole (n° 16) sur certaines dispositions relatives au Danemark.
- Traités intergouvernementaux, à savoir traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), pacte pour l'euro plus et traité instituant le mécanisme européen de stabilité (MES).

OBJECTIFS

L'UEM est le résultat d'une intégration économique progressive et ne constitue pas, dès lors, une fin en soi. L'UEM vise à soutenir une croissance économique durable et un niveau d'emploi élevé au moyen de politiques économiques et monétaires appropriées. Elle poursuit trois grands objectifs: i) mettre en œuvre une politique monétaire destinée avant tout à maintenir la stabilité des prix; ii) prévenir les répercussions négatives qu'entraînerait un manque de viabilité des finances publiques, éviter l'apparition



de déséquilibres macroéconomiques au sein des États membres et coordonner, dans une certaine mesure, les politiques économiques nationales; iii) veiller au bon fonctionnement du marché intérieur.

RÉALISATIONS

L'euro s'est désormais inscrit dans le quotidien de 19 États membres de l'Union européenne. D'autres sont amenés à l'adopter. La monnaie unique présente plusieurs avantages: elle permet notamment de réduire le coût des transactions financières, de faciliter les déplacements et de renforcer la position de l'Europe sur la scène internationale. L'euro contribue à l'achèvement du marché unique.

HISTORIQUE DE L'UEM

Lors du sommet organisé à La Haye en 1969, les chefs d'État ou de gouvernement ont défini un nouvel objectif d'intégration européenne: l'Union économique et monétaire (UEM). Un groupe dirigé par le Premier ministre du Luxembourg de l'époque, Pierre Werner, a élaboré un rapport exposant les grandes lignes de la réalisation d'une union économique et monétaire sur une période de dix ans selon un plan prévoyant plusieurs étapes. L'objectif final était de parvenir à la libéralisation complète des mouvements de capitaux, à la convertibilité totale des monnaies des États membres et à la fixation irrévocable des taux de change. L'effondrement du système de Bretton Woods et la décision du gouvernement américain de laisser flotter le dollar en 1971 ont entraîné une vague d'instabilité des opérations sur devises qui a remis profondément en cause les parités entre les monnaies européennes. Le projet de l'UEM a subi un brusque coup d'arrêt.

Lors du sommet de Paris de 1972, la Communauté a tenté d'insuffler un nouvel élan à l'intégration monétaire en créant le «serpent dans le tunnel»: un mécanisme de flottement contrôlé des monnaies nationales (le «serpent») à l'intérieur de marges étroites de fluctuation vis-à-vis du dollar (le «tunnel»). Perturbé par la crise du pétrole, la faiblesse du dollar et les divergences entre les politiques économiques, le «serpent» a perdu la plupart de ses membres en moins de deux ans, et a été finalement réduit à une «zone deutsche mark» regroupant l'Allemagne, les pays du Benelux et le Danemark.

Les efforts déployés pour instituer une zone de stabilité monétaire ont été renouvelés lors du sommet de Bruxelles en 1978 avec la création du système monétaire européen (SME), fondé sur la notion de taux de change fixes, mais ajustables. Les monnaies de l'ensemble des États membres, à l'exception du Royaume-Uni (qui faisait encore partie de l'UE), ont alors participé au mécanisme de change connu sous le nom de MCE I. Les taux de change étaient fondés sur le cours pivot de l'ECU (unité de compte européenne), qui correspondait à la moyenne pondérée des monnaies participantes. Une grille de taux bilatéraux avait été définie sur la base des cours pivots exprimés en ECU et les monnaies ne pouvaient fluctuer que dans une marge de 2,25 % de part et d'autre de ces taux (à l'exception de la lire italienne, pour laquelle une marge de 6 % était autorisée). Pendant dix ans, le SME a largement contribué à réduire la variabilité des taux de change: la flexibilité du système, combinée à une volonté politique de parvenir à la convergence économique, a garanti une certaine stabilité monétaire. En



1993, des attaques spéculatives contre plusieurs monnaies ont amené à élargir à 15 % les marges de fluctuation.

Avec l'adoption du [programme du marché unique](#) en 1985, il est devenu de plus en plus évident que le potentiel du marché intérieur ne pouvait être pleinement exploité si des coûts de transaction relativement élevés imputables à la conversion des monnaies et aux incertitudes liées aux fluctuations des taux de change, même faibles, continuaient de s'appliquer. En outre, de nombreux économistes ont dénoncé ce qu'ils appelaient le «triangle impossible», considérant que la libre circulation des capitaux, la stabilité des taux de change et des politiques monétaires indépendantes étaient incompatibles à long terme.

En 1988, le Conseil européen d'Hanovre a créé une commission chargée de se pencher sur l'UEM, sous la présidence de Jacques Delors, alors président de la Commission. Le rapport de cette commission (rapport Delors), présenté en 1989, proposait des mesures concrètes en vue de l'introduction de l'UEM en trois étapes. En particulier, il soulignait la nécessité de mieux coordonner les politiques économiques, d'introduire des règles plafonnant les déficits budgétaires nationaux et de créer une nouvelle institution indépendante, qui serait responsable de la politique monétaire de l'Union: la [Banque centrale européenne](#) (BCE). Sur la base du rapport Delors, le Conseil européen de Madrid a décidé en 1989 de lancer la première étape de l'UEM: la libéralisation totale des [mouvements des capitaux](#) d'ici au 1^{er} juillet 1990.

En décembre 1989, le Conseil européen de Strasbourg a demandé qu'une conférence intergouvernementale soit organisée afin de déterminer les modifications qu'il convenait d'apporter au traité pour réaliser l'UEM. Les travaux de cette conférence intergouvernementale ont débouché sur le [traité sur l'Union européenne](#) qui a été officiellement adopté par les chefs d'État ou de gouvernement lors du Conseil européen de Maastricht en décembre 1991 et qui est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993.

Le traité prévoit l'introduction de l'UEM en trois étapes (certaines grandes dates étant amenées à être précisées lors des sommets à venir en fonction des progrès réalisés):

- 1^{re} étape (du 1^{er} juillet 1990 au 31 décembre 1993): mise en place de la libre circulation des capitaux entre les États membres.
- 2^e étape (du 1^{er} janvier 1994 au 31 décembre 1998): convergence des politiques économiques des États membres et renforcement de la coopération entre les banques centrales nationales. La coordination des politiques monétaires a été institutionnalisée par l'établissement de l'Institut monétaire européen (IME), dont la tâche consistait à renforcer la coopération entre les banques centrales nationales et à effectuer les préparatifs nécessaires à l'introduction de la monnaie unique. Au cours de cette étape, les États membres devaient veiller à ce que les banques centrales nationales deviennent indépendantes.
- 3^e étape (a commencé le 1^{er} janvier 1999): mise en place d'une politique monétaire commune sous l'égide de l'Eurosystème, et ce dès le tout premier jour en prévoyant une introduction progressive des pièces et billets libellés en euros dans l'ensemble des États membres de la zone euro. Le passage à la troisième étape était subordonné à la réalisation d'un niveau élevé de convergence durable évalué



à l'aune d'une série de [critères](#) fixés par les traités. Les [règles budgétaires](#) avaient vocation à devenir contraignantes et tout État membre qui ne les respectait pas risquait de [s'exposer à des sanctions](#). La politique monétaire de la zone euro a été confiée à l'Eurosystème qui se compose des six membres du directoire de la BCE et des gouverneurs des banques centrales nationales de la zone euro.

En adhérant aux traités, tous les États membres ont consenti, sur le fond, à adopter l'euro ([article 3 du traité UE](#) et [article 119 du traité FUE](#)). Or, aucune date limite n'a été fixée. Certains États membres ne remplissent donc pas toujours pas l'ensemble des critères de convergence. Ces États membres bénéficient d'un régime temporaire de dérogation. Par ailleurs, le Royaume-Uni et le Danemark ont indiqué qu'ils ne souhaitaient pas participer à la troisième étape de l'UEM et, par conséquent, qu'ils ne voulaient pas adopter l'euro. Le Royaume-Uni s'étant retiré de l'Union en 2020, seul le Danemark bénéficie actuellement d'un régime dérogatoire lui permettant de ne pas participer à la troisième étape de l'UEM. Il maintient toutefois sa faculté de mettre fin à ce régime. Les conditions de cette dérogation sont précisées dans un protocole annexé aux traités de l'Union. À l'heure où sont écrites ces lignes, 19 des 27 États membres ont adopté l'euro.

À la suite de la crise européenne de la dette souveraine de 2009-2010, les dirigeants européens se sont engagés à renforcer l'UEM, notamment en améliorant son cadre de gouvernance. Une modification de l'[article 136 du traité FUE](#) a permis d'instituer un mécanisme permanent d'assistance financière aux États membres en difficulté; ce mécanisme se fonde ainsi sur un traité intergouvernemental, suppose que la stabilité de la zone euro dans son ensemble soit menacée et subordonne l'assistance financière à une stricte conditionnalité. Cette modification du traité a conduit, en 2012, à l'institution du mécanisme européen de stabilité (MES) qui s'est substitué à plusieurs mécanismes ad hoc. Par ailleurs, Mario Draghi, président de la BCE, a annoncé en 2012 que «dans le cadre de son mandat, la BCE [était] prête à faire [le nécessaire](#) pour préserver l'euro». À cette fin, celle-ci a créé l'instrument de l'[opération monétaire sur titres](#) (OMT). L'OMT permet à la BCE d'acheter les obligations souveraines d'un État membre en difficulté, à condition que le pays en question signe un protocole d'accord avec le MES, ce qui aboutit à subordonner indirectement l'assistance financière de la BCE à une [stricte conditionnalité](#). Pour prévenir l'apparition d'une nouvelle crise de la dette souveraine, le droit dérivé de l'UEM a été modernisé. Le «semestre européen» a vu le jour. Il vise à renforcer le pacte de stabilité et de croissance et a mis en place la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM). Il tend par ailleurs à coordonner plus étroitement les politiques économiques. Les traités intergouvernementaux que sont le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG, également appelé «pacte budgétaire») et le pacte pour l'euro plus ont contribué à consolider le cadre économique de gouvernance.

La Commission a proposé en 2012, dans son [projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie](#), une première tentative de renforcement de l'UEM. Son objectif était de mettre en place une union politique. Une autre initiative remontant à 2012 (le rapport moins ambitieux des «quatre présidents») n'a pas réussi à amorcer une modification profonde du cadre économique de gouvernance de l'UEM. S'inspirant du projet détaillé de la Commission, les présidents



de la Commission européenne, du Conseil européen, de l'Eurogroupe, de la BCE et du Parlement européen ont publié en 2015 un rapport intitulé «[Compléter l'Union économique et monétaire européenne](#)» (ou «rapport des cinq présidents»). Il exposait un plan de réforme visant à réaliser (d'ici à 2025 au plus tard) une véritable union économique, financière, budgétaire et politique en trois étapes. La mise en œuvre de tous les objectifs ambitieux énoncés dans le projet détaillé de la Commission et dans le «rapport des cinq présidents» aurait toutefois été subordonnée à une modification profonde des traités de l'Union. En l'absence de cette modification, il n'a pas été possible de concrétiser jusqu'à présent les plus ambitieux de ces projets.

La crise économique provoquée par la crise de la Covid-19 a fortement pesé sur les finances publiques. En mars 2020, le Conseil a activé la clause dérogatoire générale prévue dans le pacte de stabilité et de croissance afin que les États membres puissent, pendant une durée limitée, augmenter leur dette publique au-delà des restrictions imposées par les règles budgétaires. Au cours de ce même mois, la BCE a lancé le [programme temporaire d'achats d'urgence face à la pandémie \(PEPP\)](#), qui prévoit notamment l'achat d'importants volumes de dette souveraine sur les marchés secondaires. Cela permet de renforcer la liquidité des marchés et d'éviter l'apparition d'écart importants entre les obligations allemandes et les obligations d'État d'un certain nombre d'États membres fortement endettés. Les montants proposés sont particulièrement conséquents, mais le programme est limité dans le temps.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement européen participe en tant que colégislateur à l'élaboration de la plupart des modalités définissant le cadre de gouvernance économique (notamment sur la base des articles 121, 126 et 136 du traité FUE). Dans plusieurs dossiers, le traité ne confère toutefois qu'un rôle consultatif au Parlement, notamment en ce qui concerne le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance ou la surveillance macroéconomique. Le Parlement européen est également consulté sur les points suivants:

- accords sur les taux de change entre l'euro et les devises de pays ne faisant pas partie de l'Union européenne,
- États remplissant les critères pour adopter la monnaie unique,
- nomination du président, du vice-président et des quatre autres membres du directoire de la BCE,
- certains pans de la législation portant application de la procédure concernant les déficits excessifs.

Tous les ans, la BCE publie son rapport annuel que le président de la Banque présente ensuite au Parlement réuni en séance plénière. Le Parlement adopte généralement un rapport d'initiative qui fait suite à cette présentation. À aucun stade du semestre européen le Parlement ne peut se prévaloir d'un quelconque pouvoir décisionnel. Il est toutefois régulièrement informé par la Commission et le Conseil qui disposent des pouvoirs exécutifs en la matière. Le rôle du Parlement européen dans la gouvernance économique de l'UE a été, dans une certaine mesure, renforcé par



le semestre européen, notamment par la mise en place du «dialogue économique» entre le Parlement européen, les diverses formations du Conseil et la Commission. Le Parlement peut accompagner le semestre en adoptant des rapports d'initiative.

De par sa nature, le Parlement n'est pas officiellement associé à l'élaboration des traités intergouvernementaux (comme le TSCG) ni à la mise en place ou au fonctionnement de mécanismes intergouvernementaux (tels que le MES), même si de nombreux contacts ont lieu et que les positions des uns et des autres font l'objet de multiples échanges.

Christian Scheinert

04/2021

