

# The History of the European Monetary Union

Comparing Strategies amidst Prospects for Integration and National Resistance

Daniela Preda (ed.)



P.I.E. Peter Lang



**EUROCLIO**  
STUDIES AND DOCUMENTS



# La présidence Mitterrand, fer de lance de l'Union monétaire européenne (1988-1992) ?

Jean-Marie PALAYRET

Maastricht a marqué le terme d'une longue bataille pour l'Union monétaire initiée avec le sommet de La Haye en décembre 1969 et intensifiée à partir de 1988 suite aux pressions françaises exercées sur une Allemagne réticente.

L'Union monétaire, telle qu'elle avait été définie dans le rapport Werner, exigeait des parités de change fixes et la mise en œuvre d'une politique monétaire commune gérée par une Banque centrale européenne indépendante des gouvernements. Quelles motivations ont pu induire les socialistes français alors au pouvoir à accepter des concessions qui s'écartaient ainsi de la tradition « interventionniste » et keynésienne ? Les dirigeants français avaient plusieurs raisons de souhaiter une telle union. En premier lieu, ils voyaient en elle un élément indispensable à une politique de croissance économique au niveau européen ; en second lieu, ils l'estimaient utile pour se mettre à l'abri des mouvements erratiques du Dollar sur le marché des changes ; en troisième lieu, ils l'envisageaient comme un moyen de briser la position dominante dont la République fédérale d'Allemagne et la Bundesbank disposaient *de facto* dans les processus de décision monétaire en Europe occidentale<sup>1</sup>.

Les efforts répétés des Français en faveur d'une réforme du SME se heurtaient à une forte résistance de la part des Allemands qui n'avaient pas grand' chose à gagner d'une union monétaire. Les réticences des autorités de Bonn résultaient de la crainte ancestrale d'un modèle « institutionnaliste » d'union, synonyme à leurs yeux d'inflation et de laxisme budgétaire, ainsi que de l'attitude intransigeante de la Bundesbank, dont les directeurs ne voyaient aucune raison de réduire leur liberté de manœuvre<sup>2</sup>. L'élite économique et politique d'Outre-Rhin marquait un attachement indéfectible au Mark, monnaie forte devenue

---

<sup>1</sup> Szasz, André, *The Road to European Monetary Union*, London, Macmillan Press, 1999, p. 147.

<sup>2</sup> Loth, Wilfried, « Negotiating the Maastricht Treaty », *Journal of European Integration History*, 1-2013, p. 67-83.

le symbole de la prospérité retrouvée du pays et à la stabilité monétaire, considérée comme un élément important de la *Soziale Marktwirtschaft*. L'indépendance de la Banque centrale du processus politique était une composante essentielle de cette culture de stabilité. Suivant les principes de l'*ordo-libéralisme*, seule une Banque centrale indépendante des gouvernements, fédéral et régionaux, était en mesure de garantir la stabilité des prix. Le financement de déficits publics par des crédits de Banque centrale était prohibé par la *Bundesbankgesetz*<sup>3</sup>.

## 1. Premières escarmouches franco-allemandes sur la voie de l'UEM

Sur le plan de la stratégie, la politique française au sein du SME était en effet soumise, à la charnière des deux septennats de François Mitterrand, à la forte domination de la « zone Mark » en Europe et à une dépendance croissante à l'égard des décisions prises à Francfort. Les fréquents réajustements monétaires montraient les limites du SME tel qu'il fonctionnait depuis 1979. La baisse du Dollar se traduisant, sur les marchés internationaux, par une hausse du Deutsche Mark, la devise allemande était sans cesse tirée vers le haut, toute réévaluation de la monnaie allemande risquait de se traduire, sur les marchés européens, par une dévaluation des monnaies les plus faibles, sans rapport avec la situation macro – économique des pays concernés. Ce fut ainsi que neuf mois à peine après une dévaluation de 6% en avril 1986, le 12 janvier 1987 le Franc était à nouveau déprécié de 3% par rapport au Marc et au Florin. Face à une opinion publique qui assimilait « le moindre ajustement du Franc par rapport au Mark à une défaite nationale »<sup>4</sup>, les autorités françaises se sentaient chaque jour plus dépendantes des décisions de la Bundesbank. En outre, l'injection – par la nouvelle équipe dirigeante RPR conduite par Jacques Chirac – d'une certaine dose de libéralisme dans l'économie nationale, l'intérêt accru porté aux mécanismes du marché, firent de la stabilité des prix l'un des objectifs prioritaires du gouvernement de cohabitation et le conduisirent à envisager l'opportunité d'accepter la libéralisation des mouvements de capitaux réclamée par Bonn et par Londres, sans renoncer pour autant à protéger les intérêts

<sup>3</sup> Thiemeyer, Guido, « Economic Models in France and Germany and the Debates on The Maastricht Treaty », *Journal of European Integration History*, 1-2013, p. 85-103.

<sup>4</sup> Fonteneau, Alain, Muet, Pierre-Alain, *La Gauche face à la crise*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1985.

nationaux<sup>5</sup>. Ceci accrût la crainte de devoir conformer plus encore la politique économique française à l'orientation monétaire de la monnaie d'ancrage<sup>6</sup>.

Aussitôt après ce qui s'avéra être la dernière dévaluation française au sein du SME, le gouvernement français réagit. Il réclama un réaménagement du Système monétaire européen visant à le rendre moins asymétrique. Au Conseil ECOFIN de Bâle – Nyborg de septembre 1987, les Allemands acceptèrent le principe d'une meilleure coordination sur le plan des interventions intra-marginales, c'est-à-dire une politique d'interventions précoces, pratiquées conjointement par les pays à monnaie forte et par ceux dont la monnaie faisait l'objet d'attaques spéculatives. Les Allemands avaient toutefois subordonné leur aide à la suppression par la France des contrôles financiers aux frontières. Mais cet ajustement technique « n'impressionna guère le marché financier et la spéculation contre le franc continua de plus belle »<sup>7</sup>. Paris essaya ensuite de porter la question au niveau politique. Le 22 juin 1988, à l'occasion de la visite officielle du Chancelier allemand à Paris, et sur l'insistance du Premier ministre Jacques Chirac, François Mitterrand et Helmut Kohl signèrent des protocoles au Traité de l'Élysée de 1963, établissant un Conseil de Défense et un Conseil économique et financier franco-allemands. Ce dernier était censé examiner périodiquement les politiques monétaires menées dans chacun des deux pays dans le contexte national, européen et international en vue de leur rapprochement et de leur coordination, l'accent étant mis sur la réforme du Système monétaire européen<sup>8</sup>. L'initiative jeta l'alarme à Francfort, où l'on craignit qu'un organe tirant ses prérogatives du Traité n'empiétât sur l'autonomie de la Bundesbank

---

<sup>5</sup> En France, la politique monétaire fut menée par l'élite politique et technocratique. Les milieux économiques étaient favorables, mais peu actifs eu égard à l'UEM : les directeurs de certaines grandes entreprises, dont Rhône-Poulenc, avaient bien créé une association pour une Union monétaire européenne en 1987, mais le CNPF ne produisit aucune étude d'impact sur l'EMU avant le sommet de Maastricht. Pour les groupes exportateurs, le développement d'une UEM était jugé moins important que la réalisation d'un Marché unique, cf. Howarth, David, « EMU, Integration Theories, and the Annoying Complexities of French policy Making », in Verdun, Amy (ed.), *The Euro. European Integration Theory and Economic and Monetary Union*, Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, p. 179-199.

<sup>6</sup> Archives nationales de France (ANF) Archives de la présidence François Mitterrand (AG5) 4/86/EG (Elisabeth Guigou) d.3, Compte-rendu de réunion de l'« Atelier Europe », Groupe d'experts (François Auvigne, Géraud Guibert) sur l'union monétaire européenne, 14 mars 1987.

<sup>7</sup> Howarth, David J., *The French Road to European Monetary Union*, London, Macmillan, 2006, p. 91.

<sup>8</sup> ANF, AG5 4/86/EG d.3, Note d'Elisabeth Guigou a/s « Conseil franco-allemand économique et monétaire », 1987.

inscrite dans la *Grundgesetz*. Après quelques tiraillements entre Francfort et Bonn, le Bundestag trancha la question en adoptant un préambule au décret d'application du protocole, stipulant que le Conseil n'aurait qu'un rôle consultatif et que ses recommandations n'affecteraient en rien l'autonomie de la Bundesbank<sup>9</sup>.

Les efforts déployés par Paris pour influencer la politique monétaire de la RFA par des mesures techniques ou par la coopération politique apparaissaient donc vains. Pour la France, la seule possibilité desserrer l'étau du Mark résidait désormais dans le transfert du processus de décision monétaire du niveau national au niveau européen, en d'autres termes dans la création d'une Union économique et monétaire.

De ce point de vue, l'adoption en 1986 de l'Acte unique qui prévoyait un important train de mesures destinées à achever le grand espace sans frontières favorisait le déploiement de la nouvelle stratégie française. Le marché unique agissait comme un levier en faveur de l'UEM, car sa réalisation supposait des parités fixes entre les devises des Douze. La levée des derniers obstacles à la libre circulation des capitaux créait une dynamique encourageant l'UEM tout en levant le préalable posé par Bonn à l'ouverture de négociations sur le sujet<sup>10</sup>. Le 8 janvier 1988, sans avoir consulté au préalable l'Élysée<sup>11</sup>, le ministre de l'Économie et des Finances Édouard Balladur adressait un mémorandum à ses partenaires de la Communauté européenne. Se référant aux tensions qui avaient récemment agité les marchés financiers (Lundi noir) il écrivait : « En 1992, l'Europe sera un espace économique complètement intégré [...] La logique voudrait qu'une zone à monnaie unique soit alors créée [...] dans laquelle il y aurait une institution centrale commune et des banques fédérales dans chaque pays »<sup>12</sup>. Deux jours auparavant, il avait porté le sujet sur la place publique en déclarant à l'émission télévisée « L'heure de vérité » : « Le moment est venu d'examiner la possibilité de créer une

<sup>9</sup> Dyson, Kenneth, Kevin Featherstone, *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 324.

<sup>10</sup> James, Harold, *Making the European Monetary Union, The Role of the Committee of Central Banks Governors and the Origins of the European Central Bank*, Londres, Harvard University press, 2012, p. 214 ; Howarth, « EMU, Integration Theories, and the Annoying Complexities of French policy Making », in Verdun (ed.), *The Euro. European Integration Theory and Economic and Monetary Union*, cit., p. 179-199.

<sup>11</sup> ANF (AG5) 4/86/EG d.3, Note d'Elisabeth Guigou pour le Président « Observations sur le mémorandum de Monsieur Balladur », 10 Février 1988. Dans cette note, E. Guigou dénonce l'attitude du ministre des Finances en ces termes : « M. Balladur ne vous a pas consulté, ce qui est inadmissible. Il vous a envoyé son mémorandum au moment où il était publié dans *Le Monde* ».

<sup>12</sup> ANF, AG5 (4) 86 EG d.3, Edouard Balladur, « Mémorandum sur la construction monétaire européenne », 8 janvier 1988, p. 17-20.

Banque centrale européenne qui contrôlera une monnaie commune, l'ECU »<sup>13</sup>. En lançant cette idée, Balladur contournait l'obstacle de la symétrie : une union monétaire donnerait aux autorités françaises une possibilité accrue d'intervenir contre la spéculation facilitée par la libéralisation des mouvements de capitaux à l'intérieur de l'Europe<sup>14</sup>. Elle permettrait de partager le pouvoir de décision monétaire avec les Allemands et de fixer collectivement les taux d'intérêts à des niveaux moins élevés, compatibles avec les besoins de la croissance économique française<sup>15</sup>.

## 2. Stratégie française et réactions allemandes face au projet d'UEM

La conversion personnelle de François Mitterrand à l'idée d'une plus grande intégration monétaire datait de la décision qu'il avait prise en mars 1983 de ne pas sortir le franc du SME. Ce fut d'abord l'instabilité du système monétaire international qui, pour le chef de l'État, justifia « la création d'un organisme monétaire européen chargé simplement de gérer les parités extérieures des monnaies européennes, et de lutter contre l'emprise hégémonique du dollar »<sup>16</sup>. Il écarta en un premier temps l'idée de créer une Banque centrale européenne de type fédéral qui aurait supposé une remise en cause de l'assujettissement de la Banque de France au pouvoir politique. Deux évènements infléchirent cependant les idées du Président sur la question : la négociation de la conférence intergouvernementale de 1985, qui aboutit à la signature de l'Acte unique en 1986, et la crainte que l'Allemagne ne se laissât séduire par l'Union soviétique de Gorbatchev et n'acceptât de troquer son engagement à l'ouest en échange de la réunification. Mitterrand en vint ainsi à établir progressivement un lien entre le grand marché européen, l'union monétaire et l'union politique européenne, dans cet ordre. Cette vision historique le convainquit que le leadership européen dépendait de sa capacité à saisir toutes les occasions d'aller de l'avant dans l'intégration et de maintenir l'élan communautaire. Concernant la négociation, Mitterrand entendait agir en « animateur » inspirant les négociateurs par une vision historique des intérêts français en Europe et de la coopération

---

<sup>13</sup> Balleix-Banerjee, Corinne, *La France et la Banque centrale européenne*, Paris, PUF, 1997, p. 27-28.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Howarth, *The French Road to European Monetary Union*, cit., p. 118.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 34.

franco-allemande, et en observateur d'un processus dont le contenu technique lui échappait en grande partie. Il refusait toutefois de se laisser enfermer dans le conformisme de la « technostucture ». Il entendait exploiter l'expertise des technocrates tout en minimisant leur pouvoir : d'où son attitude méfiante à l'égard des fonctionnaires du Trésor dont il critiquait l'orthodoxie ou de Jacques Delors qu'il considérait comme un piètre promoteur des intérêts français ; d'où aussi sa tendance à confier la négociation à des intimes ou à de proches conseillers de la présidence : Roland Dumas, Jacques Attali ou Élisabeth Guigou<sup>17</sup>. Un autre thème récurrent se caractérisait par sa détermination d'intégrer une dimension sociale à l'Union économique et monétaire.

Pour les fonctionnaires et le ministre des Affaires étrangères, Roland Dumas, la stratégie française devait être subtile et indirecte. L'UEM ne devait pas procéder d'une proposition française. C'est à Bonn qu'il revenait de prendre l'initiative. Une première composante de la stratégie du Quai d'Orsay consista donc à encourager les Allemands à avancer des propositions, en identifiant le point le plus réceptif au sein du gouvernement Fédéral, en l'espèce le ministre allemand des Affaires étrangères, Hans Dietrich Genscher, qui avait appuyé la proposition de Conseil économique franco-allemand et voyait en l'UEM un pas essentiel sur la voie de l'unification de l'Europe<sup>18</sup>. Un autre élément tactique consista à appliquer le principe « diviser pour régner » entre Bonn et Francfort. Un troisième élément de la stratégie du ministère des Affaires étrangères consista enfin à « lier » la Bundesbank par des engagements préalables dans un système irréversible comportant un calendrier préétabli. Cette stratégie fut accompagnée par une politique des « dominos », c'est-à-dire par une démarche progressive visant à des gains partiels et successifs susceptibles d'éroder petit à petit l'indépendance de la Bundesbank.<sup>19</sup>

À la différence de Mitterrand et de Dumas, le nouveau ministre français des Finances, Pierre Bérégoovoy (en fonctions depuis mai 1988) ne cachait pas son scepticisme à l'égard du projet d'UEM. Bien que préoccupé par les taux d'intérêts élevés et le coût économique qu'impliquait déjà l'inféodation de la France à la zone Mark, en raison de l'impact négatif de celle-ci sur la politique nationale en matière de croissance et d'emploi, Bérégoovoy doutait de la volonté allemande de pousser la transition vers l'UEM jusqu'à son terme. Pour le locataire de la rue de Rivoli, le danger

<sup>17</sup> Dyson, Kenneth, Featherstone, Kevin, *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 97-98 et 207.

<sup>18</sup> *Ibid.* p. 329.

<sup>19</sup> Stark, Hans, *Kohl, l'Allemagne et l'Europe. La politique d'intégration européenne de la République fédérale 1982-1998* Paris, L'Harmattan, 2004, p. 79.

aurait été de faire des concessions, en cédant sur les préalables de la libre circulation des capitaux ou de l'harmonisation fiscale puis en acceptant l'indépendance de la Banque centrale européenne, sans être assurés que la République fédérale consentît au final à la mise en place d'une monnaie unique. Ces réserves s'atténuèrent au cours des négociations, sans jamais disparaître totalement. Bérégovoy était également partisan d'un « pôle politique » fort (gouvernement économique) capable d'équilibrer le pouvoir du « pôle monétaire » constitué par l'institution bancaire supranationale. Dans son esprit, une Banque centrale européenne n'était acceptable que si elle était coiffée par le Conseil des ministres de l'Économie et des Finances (ECOFIN)<sup>20</sup>. Cette position était fondée sur l'idée républicaine de contre-pouvoir. Bérégovoy entendait enfin contrebalancer le leadership de la RFA par l'adhésion du plus grand nombre possible de pays membres – Royaume-Uni compris – au SME, avant d'envisager le passage à l'UEM. Les vues des fonctionnaires du Trésor prévalurent parfois au cours des négociations, mais résolument fidèle au Président, le ministre se soumit en dernier ressort aux volontés de ce dernier, et les reprécisa au sein des conseils ECOFIN.

La tactique française dans la négociation de l'UEM consista à « surveiller de près » l'Allemagne et à chaque étape s'assurer de disposer d'un accord solide avec ce pays. L'affaire pouvait être délicate dans la mesure où la RFA pouvait prendre des postures contradictoires<sup>21</sup>. Entraînés par la dynamique déclenchée par l'Acte unique, Kohl et Genscher soutenaient le projet. Le 26 février 1988, sous la forme d'un document de travail pour le Parti libéral, (FDP), Genscher proposa que le Conseil européen qui devait se tenir à Hanovre sous présidence allemande les 27-28 juin donnât « un signal en faveur de la création d'un espace monétaire et d'une Banque centrale européens ». Il devrait confier à un comité de 5 à 7 « sages » la charge d'étudier, dans un délai d'un an, les contours d'une union monétaire, le statut d'une institution monétaire centrale et l'établissement d'un calendrier comportant une période de transition<sup>22</sup>. Pour Helmut Kohl, le lancement de l'UEM rendrait l'union politique européenne irréversible. En 1987, avec l'arrivée de Gorbatchev au pouvoir en Union soviétique, les relations Est-Ouest changeaient, offrant à l'Allemagne de l'Ouest de nouvelles opportunités;

---

<sup>20</sup> *La Tribune de l'Expansion*, 8 février 1989.

<sup>21</sup> Saunier, Georges, « La négociation de Maastricht vue de Paris », *Journal of European Integration History*, 1, 2013, p. 45-65.

<sup>22</sup> Genscher, Hans-Dietrich, *Diskussion Grundlage : Memorandum für die Schaffung eines europäischen Währungsraumes und einer europäischen Zentralbank*, Bonn, 26 février 1988, 6 p.



les initiatives du gouvernement fédéral en direction de l'Est exigeaient le soutien de l'Occident et la coopération avec la France en matière de sécurité et de défense constituait l'une des clefs de ce soutien. Mais le ministre allemand des Finances Gerhard Stoltenberg ne l'entendait pas de cette oreille et l'UEM était loin d'avoir les faveurs du Président de la Bundesbank Karl-Otto Pöhl : s'il ne rejetait pas en bloc la progression vers l'union monétaire, ce dernier estimait que la future BCE devrait être dotée du même degré d'indépendance que la Buba et qu'il fallait que la future gestion monétaire assurât avant tout la stabilité des prix. Fidèle à la « thèse du couronnement » le Président de la Bundesbank soulignait également la nécessité d'aboutir à une plus grande convergence économique entre les pays membres de la Communauté avant de songer à la création d'une Europe monétaire. Il exigeait un ferme engagement sur ces points dès le départ, refusant de procéder par petits pas, sans objectif clairement défini<sup>23</sup>. Quant à la population, elle n'était pas prête à abandonner le Deutsche Mark, symbole fondateur de la République fédérale »<sup>24</sup>.

L'arrivée de Jacques Delors à la présidence de la Commission européenne s'avéra décisive. Delors, homme politique combinant une véritable vision pour l'Europe à un sens inné du compromis, avait été, comme ministre des Finances, l'un des leaders socialistes qui avaient, en mars 1983, convaincu un François Mitterrand hésitant à « faire le choix de l'Europe » en maintenant le franc dans le SME<sup>25</sup>. Devenu Président de la Commission, il avait multiplié les incitations à compléter le programme du grand marché par des mesures visant à parfaire l'intégration. C'est dans cette perspective qu'il avait adopté – pour la Commission et pour son pays – l'objectif de la libéralisation totale des mouvements de capitaux, réclamée par les banquiers centraux et

<sup>23</sup> « Karl Otto Pöhl, Die Vision eines Europäischen Währungsraums », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28 mai 1988.

<sup>24</sup> Brand-Crémieux, Marie-Noëlle, « Une grande Allemagne au coeur de l'Europe », *Relations internationales*, 126, été 2006, p. 26-27.

<sup>25</sup> Au sein du parti socialiste, Delors était partisan d'une politique économique modérée, qualifiée de « troisième voie » qui permettrait au gouvernement de maintenir le franc au sein du SME, que le ministre des Finances considérait comme un utile garde-fou contre les tendances inflationnistes excessives. Cette politique visait à trouver un compromis entre la croissance économique, la redistribution des ressources et le contrôle strict de l'inflation. Il s'opposa aux options défendues par d'autres conseillers du Président qui, tels l'industriel Jean Riboud et l'économiste Jean Denizet, prétendaient « mettre les contraintes extérieures entre parenthèses » et songeaient à une importante dévaluation à l'extérieur du SME dans le but d'améliorer la compétitivité de l'industrie française vis-à-vis de la concurrence extérieure et de permettre d'abaisser sensiblement les taux de change.

fait insérer subrepticement un sous-titre à l'article 20 de l'Acte, faisant explicitement référence à une Union économique et monétaire, présenté dans ses Mémoires comme « un petit caillou blanc »<sup>26</sup>. Il avait réalisé très vite que l'intégration monétaire aurait plus de chance d'aboutir si l'on parvenait à impliquer au moins partiellement la Bundesbank dans le processus. Il rechercha des appuis politiques en RFA. Les liens d'amitié qu'il avait tissés au temps de l'École Nationale d'Administration avec certains hauts fonctionnaires de la Chancellerie, comme Hans Bitterlich ou Johannes Ludewig, facilitèrent le rapprochement<sup>27</sup>.

Dans le fil du mémorandum Genscher, Delors et le Chancelier Kohl coopèrent étroitement pour préparer le terrain à un accord permettant d'avancer sur l'UEM au Conseil de Hanovre. Fraîchement réélu pour un second mandat, Mitterrand fut « briefé » par Delors sur l'importance qu'il y avait à saisir l'occasion offerte par l'initiative du ministre allemand des Affaires étrangères. Au sommet franco-allemand d'Évian le 2 juin 1988, le Président, passant outre aux craintes de la majorité du Parti socialiste sur les risques de fuite de capitaux et aux réserves exprimées par le ministère des Finances sur l'impossibilité d'influer désormais sur les taux de change, se rallia à l'idée d'accepter la complète libéralisation des mouvements de capitaux, de manière à faciliter la tâche à Kohl dans sa volonté de progresser sur le projet d'UEM<sup>28</sup>. Lors du sommet de Hanovre – sous présidence allemande – qui suivit (27 et 28 juin 1988) les Chefs d'État et de gouvernement de la Communauté européenne décidèrent de s'engager sur cette voie en donnant leur aval à la création d'un comité d'experts qui aurait pour tâche « d'étudier et de soumettre, à l'occasion du sommet de Madrid en juin 1989, des propositions relatives aux étapes concrètes devant mener à la réalisation progressive de l'union monétaire »<sup>29</sup>. Sa composition, différente de celle envisagée à l'origine par les Allemands, associait une majorité composée par les douze gouverneurs des banques centrales (qui fourniraient l'expertise technique), trois économistes de renom, nommés par les chefs d'État et de gouvernement<sup>30</sup>, et le Président de la Commission (qui assurerait

---

<sup>26</sup> ANF, AG5 (4) 86 EG d.3, Intervention de Jacques Delors au Parlement européen, 20 février 1986 ; Delors, Jacques, *Mémoires*, Paris, Plon, 2004, p. 221.

<sup>27</sup> Szasz, André, *The Road to European Monetary Union*, Londres, Macmillan Press, 1999, p. 95-96.

<sup>28</sup> Dyson, Featherstone, *The Road to Maastricht*, cit., p. 178.

<sup>29</sup> Voir CEE, Conclusions du Conseil de Hanovre, *Documents d'actualité internationale*, n° 16, 15 août 1988, p. 310-311.

<sup>30</sup> Miguel Boyer, Président de la Banque extérieure espagnole, Alexandre Lamfalussy, directeur général de la Banque des règlements internationaux et Niels Thygesen, professeur d'économie à l'Université de Copenhague.

la direction politique). Les ministres des Finances étant écartés, Kohl et Delors eurent l'habileté d'impliquer les banquiers centraux ce qui accrût la crédibilité du projet. Au contraire de Margaret Thatcher, dont la stratégie consista à compter sur les gouverneurs de banques centrales pour tuer le projet sur les fonts baptismaux, celle mise en œuvre par Kohl et Delors eut le mérite de fonctionner<sup>31</sup>.

Le 17 avril 1989, au terme de huit réunions tenues à Bâle, le comité Delors [Comité pour l'étude d'une union économique et monétaire] présentait à l'unanimité un dispositif en trois étapes à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1990 : au stade 1, renforcement de la coopération en matière monétaire et adhésion des devises de tous les pays membres au mécanisme de change du SME ; le stade 2 était subordonné à la révision du traité de Rome et consisterait en une période transitoire au cours de laquelle coexisteraient des éléments du nouvel ordre monétaire européen (Système européen de banques centrales ou SEBC) et de l'ancien, puisque les autorités monétaires nationales seraient maintenues; le stade 3 serait celui du transfert de compétences en matière macroéconomique et monétaire des États membres à l'Union, de l'instauration irrévocable de parités fixes et de l'introduction d'une monnaie unique (et non « parallèle » circulant conjointement avec les monnaies nationales comme proposé par le gouvernement britannique). Le Comité insistait sur le fait que la création d'une union économique et monétaire devait être considérée comme un processus continu et irréversible. La décision d'entrer dans la première étape devait être considérée comme une décision de poursuivre le processus jusqu'à son terme<sup>32</sup>. Bien que les objectifs auxquels souscrivait la France y fussent clairement réaffirmés (parvenir le plus rapidement possible à une troisième étape caractérisée par une politique monétaire commune mise en œuvre par une banque centrale commune (Eurofed) au service d'une monnaie unique, l'ECU) le rapport Delors reflétait en grande partie les positions et préoccupations allemandes. Ainsi soulignait-il la nécessité de poursuivre de façon strictement parallèle la coopération monétaire et la convergence des politiques économiques des Douze, en particulier sur le plan budgétaire. Le SEBC proposé par le rapport s'inspirait clairement du modèle de la Bundesbank.

---

<sup>31</sup> Margaret Thatcher avait insisté pour que les gouverneurs de banques centrales soient seuls chargés du rapport, sans doute dans l'espoir de voir ainsi enterrer le projet. Elle comptait surtout sur le gouverneur de la Banque d'Angleterre Sir Leigh-Pemberton et sur « le sceptique Herr Pöhl pour mettre un frein sur les roues du véhicule singulier de l'intégration européenne ».

<sup>32</sup> Pour la Bundesbank cet engagement était essentiel pour s'assurer que la perspective de créer une UEM dans un avenir indéfini ne serait pas uniquement un leurre pour éroder son indépendance dans le présent.

La voie « maximaliste » choisie par le Comité Delors contrastait avec les ambiguïtés (volontaires ou non) de ceux qui, en France en particulier, avaient relancé le processus d'union monétaire. Le gouverneur de la Banque de France, Jacques de Larosière, avait joué un rôle important dans les travaux du comité. Il avait plaidé en faveur d'un projet d'institution monétaire supranationale et proposé la création, dès la première étape du processus menant vers l'union monétaire, d'un Fonds de réserve européen qui préfigurerait le futur Système Européen de Banques Centrales. Si le gouverneur de la Banque de France partageait l'avis de ses homologues, notamment celui de Karl Otto Pöhl, en faveur d'une « institution monétaire indépendante » qui interpréterait la stabilité monétaire de façon très stricte et restreindrait le financement des déficits publics, il souhaitait cependant la doter de prérogatives très larges dans les domaines des interventions sur le marché des changes vis-à-vis des devises extérieures (reflétant l'intérêt de Bérégofoy pour la dimension extérieure de l'EMS) et de la surveillance monétaire. De Larosière considérait également que le rôle du Conseil des ministres devrait être décisif pour la fixation des taux de change, susceptibles d'affecter les relations commerciales – et donc politiques – entre États. Il était convaincu que la préparation immédiate d'un Traité révisé restait le cœur du projet<sup>33</sup>.

De Larosière avait maintenu ses distances avec le ministère des Finances. Au sein de celui-ci prévalait le sentiment, partagé par la puissante direction du Trésor, que le rapport, en mettant l'accent sur la stabilité des prix et sur la création d'une Banque centrale européenne, reflétait beaucoup trop les vues allemandes<sup>34</sup>. Si le Trésor acceptait avec réticence que le gouvernement français ne s'opposât pas au principe d'une BCE indépendante<sup>35</sup>, il se demandait si la Bundesbank constituait

<sup>33</sup> Balleix-Banerjee, *La France et la Banque centrale européenne*, cit., p. 77-79.

<sup>34</sup> Le 27 avril, au cours d'une réunion au Trésor, de Larosière s'était vu reprocher par Bérégofoy et Trichet d'avoir signé un rapport dont ils considéraient le contenu comme « trop germanique ». Selon eux, Larosière s'était prononcé, durant les travaux du Comité, systématiquement en faveur des formulations les plus radicales sur l'indépendance de la future Banque centrale européenne.

<sup>35</sup> De Larosière avait obtenu un semblant d'aval de François Mitterrand au cours d'un entretien privé le 1<sup>er</sup> décembre 1988 : « Je dis [au Président] que si la France voulait un accord avec les Allemands, nous devrions accepter que la politique monétaire fut une politique unique, et que les banques centrales devinssent membres d'un système de banques centrales où elles devraient toutes être indépendantes des gouvernements. La Banque centrale européenne ne pourrait fonctionner que si sa politique n'était pas sujette à des négociations entre gouvernements. Subsidiairement, c'était une condition cruciale pour nos partenaires allemands. Le Président Mitterrand ne me répondit pas précisément. Ce n'était pas dans sa nature. Je craignais qu'il ne dise : "c'est hors de question". Mais il ne le dit pas. Il me fit un commentaire compliqué sur la façon dont le monde évoluait vers des systèmes de régulation qui n'étaient

le modèle le plus approprié pour assurer la gouvernance démocratique de l'intégration monétaire.<sup>36</sup> Le ministère des Finances souhaitait qu'on établît un contre-pouvoir politique face à celui de l'autorité monétaire au sein de l'UEM : il devait y avoir un « gouvernement économique » capable d'assurer un « *policy-mix* » au niveau de la Communauté. Pour tenir ce rôle, Trichet, De Forges, Hannon et les autres fonctionnaires du Trésor songeaient à un ECOFIN renforcé qui gèrerait les rapports entre les politiques structurelles, fiscales et sociales. Bérégovoy accordait d'autre part une attention particulière à la dimension extérieure du SME qu'il voulait protéger des turbulences provoquées par les fluctuations du Dollar et du Yen. Il soulignait donc l'importance d'une gestion communautaire de la politique des taux de changes<sup>37</sup>. Enfin, pour le ministre promoteur du « Franc fort », la BCE et l'ECU comme monnaie unique européenne, n'étaient pas des perspectives à court terme. Il envisageait plutôt une évolution pragmatique, pas à pas, vers une politique monétaire commune, intégrant en un premier temps le Royaume-Uni dans le SME (pour éviter le face-à-face avec une Allemagne surpuissante) puis en renforçant l'ECU comme monnaie commune européenne sur les marchés mondiaux, en confiant sa gestion à un « Fonds de réserve européen » dont la première mission serait d'administrer les réserves de devises nationales et de veiller à la parité de l'ECU face au dollar et au yen. Le Président Mitterrand passa finalement outre aux objections de son ministre. Comme l'ont observé Dyson and Featherstone : « Il fit valoir à Bérégovoy l'intérêt vital qu'il y avait à gagner le soutien de l'Ecofin pour une application sans réserve du rapport Delors, pour la

---

plus directement sous le contrôle des gouvernements. Ce n'était pas une réponse technique; c'était une réflexion sociologique sur la gouvernance mondiale. Je me dis "Je vais prendre cela comme un feu vert de sa part" ». Interview de de Larosière, cité in Marssh, David, *The Euro. The Battle for the New Global Currency*, London, Yale University Press, 2009, p. 129.

<sup>36</sup> Mitterrand avait fait part de ses hésitations sur le degré d'autonomie de la Banque centrale européenne au Premier ministre italien Ciriaco de Mita à Taormina le 30 mars 1989 : « Je ne suis pas hostile à la Banque centrale, mais à certains de ses modes opératoires. La Bundesbank est totalement hors du contrôle des gouvernements. Notre Banque centrale est indépendante, mais c'est le gouvernement qui définit la politique économique et monétaire [...] J'hésite à faire cette concession. Il est dangereux que la Banque centrale puisse, en l'absence d'une autorité politique, disposer d'un pouvoir souverain. Le système monétaire européen est déjà une zone allemande. Mais la République Fédérale d'Allemagne n'a pas autorité sur nos économies, Avec la Banque centrale européenne, elle l'aurait », in Institut François Mitterrand, *Mitterrand et la réunification allemande – Une histoire secrète, 1981-95*.

<sup>37</sup> Dyson, Featherstone, *The Road to Maastricht*, cit., p. 181-182.

fixation d'une date pour la première étape et pour la convocation rapide d'une conférence intergouvernementale sur l'UEM. »<sup>38</sup>

Pourtant, l'ambiguïté de la position française se manifesta au Sommet européen de Madrid (26-27 juin 1989) qui examina le rapport Delors. Si la délégation donna son accord à l'ouverture de négociations intergouvernementales en vue de la signature d'un nouveau traité d'intégration monétaire européenne « une fois que la première étape aura[it] commencé »<sup>39</sup> et demanda une convocation rapide de la CIG, elle se montra beaucoup plus circonspecte sur d'autres propositions comme l'automaticité du processus devant conduire à la création de la Banque centrale commune ou le rejet de l'option d'un ECU conçu comme monnaie parallèle (*parallel currency*). Ainsi, comme le soulignait Élisabeth Guigou : « Bien que la délégation française se montre favorable au projet d'intégration monétaire européenne, elle apparaît [...] indéterminée quant à son objectif final »<sup>40</sup>. A Madrid, en dépit de l'opposition vigoureuse de Margaret Thatcher, Mitterrand obtînt ce qu'il voulait : les chefs d'État et de gouvernement adoptèrent le rapport Delors comme « base de négociation » et demandèrent aux organes compétents (Conseil des ministres, Commission, Comité des gouverneurs de banques centrales et Comité monétaire) d'adopter les mesures nécessaires pour le lancement de la première étape d'une Union économique et monétaire le 1<sup>er</sup> juillet 1990 et d'engager les travaux préparatoires pour l'organisation d'une GIG censée établir les étapes ultérieures. Manquait toutefois une date pour la convocation de la CIG. Répondant aux instances de Bérégozov qui prônait l'instauration d'un « pôle politique fort » au sein de l'UEM, le Conseil européen mit l'accent sur le renforcement de la coordination de la politique économique et de la surveillance mutuelle pour promouvoir la convergence. Mais les fonctionnaires du Trésor se montrèrent moins satisfaits lorsque le Conseil décida, sous la pression des Allemands, de fixer des critères de convergence pour évaluer les déficits excessifs et assurer une saine discipline financière. Le Conseil rejeta aussi le Fonds de réserve européen que de Larosière et Bérégozov proposaient d'instaurer pour permettre des interventions communes vis-à-vis du Dollar ou du Yen<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 188.

<sup>39</sup> Conseil européen de Madrid des 26-27 juin 1989, Conclusions de la présidence, *Bulletin des Communautés européennes*, n° 6, 1989, Bruxelles, Commission, p. 8-18.

<sup>40</sup> ANF, AG5 (4) 88 EG d.1, Note d'Élisabeth Guigou pour le Président a/s « Préparation de Madrid », 29 mars 1989 ; Corinne Balleix-Banerjee, cit., p. 58-59.

<sup>41</sup> ANF, AG5 (4) 88 EG d.1, Note d'Élisabeth Guigou pour le Président a/s « Appréciation du rapport Delors », 10 mai 1989 ; *Ibid.*, « Conclusions de la présidence du Conseil européen de Madrid », 27 juin 1989 ; *Agence Europe*, Bulletin, 30 juin 1989.

La France, qui présidait les institutions communautaires durant le second semestre de 1989, souhaitait accélérer le processus et fixer aussi rapidement que possible la date de la Conférence intergouvernementale. Cet activisme français résultait de la pression constante que François Mitterrand exerçait pour s'assurer que la présidence française (de la CE) recevrait un mandat clair permettant d'amorcer la marche vers l'Union monétaire<sup>42</sup>. Il pouvait compter sur l'appui de la Commission et des pays méditerranéens (Italie et Espagne). Mais les dirigeants allemands, inquiets de voir le passage à l'UEM s'accompagner de l'abandon de la culture de la stabilité monétaire et provoquer, à l'échelle européenne, une politique monétaire laxiste, faisaient preuve d'une grande retenue et refusaient de s'engager sur un calendrier définitif. Mitterrand et Dumas entendaient rétablir le leadership politique sur l'UEM et neutraliser l'inclination de Pöhl à se dissocier du rapport Delors. Grâce au soutien de Genscher, ils obtinrent, à la réunion d'Antibes en septembre, la création d'un Groupe de hauts fonctionnaires pour entr'ouvrir la porte à la future conférence intergouvernementale. Composé de représentants des Douze, le Groupe, placé sous la présidence d'Elisabeth Guigou, conseillère spéciale du Président français, et piloté par Tomaso Padoa-Schioppa, Jean-Claude Trichet et Pierre de Boissieu, était censé aplanir le terrain dans la perspective du Conseil européen de Strasbourg en décembre qui aurait à se prononcer sur la convocation d'une CIG pour la révision du traité, qui devrait s'ouvrir avant la fin de 1990<sup>43</sup>. Le 27 octobre le Groupe Guigou recensa une liste de questions qui devraient être traitées par la CIG : trois questions-clé devraient être traitées en priorité : le parallélisme entre politiques monétaires et politiques économiques ; la cohésion économique et sociale; le statut et la structure de la future Banque centrale européenne et ses relations avec les banques centrales d'une part, avec le Conseil des ministres et le Parlement européen d'autre part<sup>44</sup>. Composé essentiellement de fonctionnaires des ministères des Finances et des ministères des Affaires étrangères, le Groupe se montra plus réticent que ne l'avait été le comité Delors – « qui portait la marque des banquiers centraux [et] était excessivement dominé par

<sup>42</sup> ANF, AG5 (4) 86 EG d.1, Note de Roland Dumas pour le Président a/s « UEM : Procédure proposée par M. Dumas », 7 juillet 1989. Dans une rencontre avec Margaret Thatcher le 4 septembre François Mitterrand avait déclaré qu'« il avait l'intention de mettre le train sur les rails », in ANF, AG5 (4) 88 EG d.1. Note d'Elisabeth Guigou à Roland Dumas a/s « Rencontre entre le Président de la République et Mme Thatcher: UEM », 4 septembre 1989.

<sup>43</sup> *Financial Times*, 6 novembre 1989.

<sup>44</sup> ADMAE, Europe – CE, 1986-90, 1935 Inva, d. 5896, Tél. 18881, Boissieu à MAE a/s : « Réunion du Groupe à Haut niveau sur l'UEM », Bruxelles, 19 septembre 1989.



la Commission » – sur le principe d'une banque centrale largement indépendante et sur celui d'une coordination des politiques budgétaires au seul service de la stabilité monétaire<sup>45</sup>.

### 3. La réunification allemande et les pressions françaises en faveur de l'UEM

Mais, à l'automne 1989, la perspective d'une réunification allemande plus rapide que prévue compliqua le processus. La soudaineté de la désagrégation des régimes communistes à l'Est prit Mitterrand, Dumas et le Quai d'Orsay par surprise<sup>46</sup>. Les dirigeants français craignaient que le projet de construction européenne ne perdît de son attrait aux yeux des décideurs de l'Allemagne réunifiée. Confronté à l'évolution de la situation en Hongrie et en Pologne et à l'effondrement probable du régime en RDA, Helmut Kohl était décidé à faire admettre la nécessité de l'Union politique comme corollaire de l'Union monétaire. En proposant, dans ses dix points sur la réunification présentés au Bundestag le 28 novembre une union monétaire entre les deux Allemagnes sans consulter ses partenaires européens, le Chancelier ouest-allemand donna quelque temps l'impression d'un recul substantiel sur le dossier de l'UEM ! Or, plus que jamais, on misait à Paris sur l'intégration européenne pour encadrer et contrôler la renaissance de la puissance allemande : l'UEM, parce qu'elle créait justement un engrenage vers une véritable union politique, prenait valeur de test. Dumas et le Quai d'Orsay convainquirent alors François Mitterrand d'exiger de Bonn des contreparties à la réunification et à faire levier sur l'Union monétaire<sup>47</sup>. L'effet fut de raidir la position du Président français et de lui faire accentuer sa pression sur Helmut Kohl afin d'obtenir qu'au sommet de Strasbourg, prévu en décembre, une date fut fixée pour l'ouverture de

---

<sup>45</sup> « Offensive française sur l'union monétaire », *Libération*, 7 novembre 1989 ; ANF, AG5 (4) 88 EG d.2, Note d'Elisabeth Guigou pour le Président a/s « Résultats des travaux du groupe Guigou sur l'UEM », 1<sup>er</sup> novembre 1989 ; Balleix – Banerjee, *cit.*, p. 82, 192-196.

<sup>46</sup> A l'évidence, Mitterrand et ses conseillers envisageaient la transition en cours à l'Est comme un phénomène très progressif. Rappelant à Bush en mai 1989 sa conviction que l'empire soviétique s'effondrerait tôt ou tard, rendant la réunification allemande possible, le Président français estimait que ces deux événements « n'arriveraient pas avant dix ans », cf. Bozo, Frédéric, « Mitterrand's Vision and the End of the Cold War », in Bozo, Frédéric, Rey, Marie-Pierre, Ludlow, Piers (eds.), *Visions of the End of the Cold War in Europe, 1945-1990*, Oxford, Berghahn, 2012, p. 293.

<sup>47</sup> *L'Express*, « Union monétaire et suspense allemand », 10 novembre 1989 ; Dyson, Featherstone, *The Road to Maastricht*, *cit.*, p. 195.



la CIG sur l'UEM. Lors d'un échange téléphonique avec le Chancelier l'après-midi du 28 novembre, Mitterrand se fit menaçant : la France n'accepterait le plan Kohl de réunification que si l'Allemagne prenait auparavant trois engagements distincts : l'ouverture de négociations sur l'Union monétaire, la reconnaissance définitive de la frontière germano-polonaise, la confirmation du renoncement par l'Allemagne fédérale aux armes nucléaires<sup>48</sup>. Le 30 novembre Mitterrand fut encore plus rude avec Genscher : il considérait désormais l'Allemagne non plus comme un moteur, mais comme un frein à l'unification européenne. Il appelait l'Allemagne à engager des négociations sérieuses sur l'UEM avant la fin de 1990, allant jusqu'à pointer le risque de reconstitution d'une « triple alliance » qui isolerait l'Allemagne en Europe<sup>49</sup>.

Kohl et Genscher multiplièrent les déclarations rassurantes sur leur attachement inébranlable à la construction européenne. Pour le Chancelier, la réunification allemande et la construction européenne étaient « les deux faces d'une même médaille ». Il réaffirma son intention d'avancer en parallèle vers l'union monétaire et vers l'union politique<sup>50</sup>. Pour marquer sa solidarité avec Paris, le gouvernement de Bonn renonça début novembre à plaider en faveur d'une réévaluation unilatérale du Mark qui aurait constitué un affront pour Bérégoïov dont toute la politique s'articulait autour de la stabilité de la parité Franc-Mark. Une semaine après la chute du Mur de Berlin en novembre 1989, le Chancelier annonça son intention de débiter la CIG avant la fin de 1990<sup>51</sup>. À Strasbourg, lors du déjeuner des Douze le 8 décembre, Helmut Kohl approuva une proposition franco-italienne, demandant au Conseil de prendre un engagement ferme sur la date d'ouverture de la conférence intergouvernementale sur l'UEM à la fin de l'année 1990, indépendamment des résultats des travaux préparatoires. Le lendemain, François Mitterrand fit rédiger par Dumas et Genscher un texte, approuvé plus tard par les Douze, reconnaissant aux Allemands le droit à l'autodétermination tout en l'inscrivant dans le respect de l'esprit d'Helsinki (respect des frontières) et dans la perspective de l'Union européenne<sup>52</sup>. Aucune décision ne fut prise concernant l'Union politique,

<sup>48</sup> Attali, Jacques, *Verbatim*, t. 3, Paris, Fayard, 1995, p. 349.

<sup>49</sup> Attali, Jacques, *C'était François Mitterrand*, Paris, Fayard, 2005, p. 321.

<sup>50</sup> Tietmeyer, Hans, « L'Europe de la Bundesbank », *Limes*, numéro *La France en question*, p. 297-316.

<sup>51</sup> ANF, AG5 (4) 88 EG d.2, Note d'E. Guigou pour le Président « Calendrier UEM », dans laquelle la chargée d'Affaires française faisait état du message qu'elle reçut de Bitterlich l'informant que Kohl pourrait accepter de fixer la date de l'IGC au second semestre 1990, 13 octobre 1989.

<sup>52</sup> Stark, Kohl, *l'Allemagne et l'Europe*, *op. cit.*, p. 155-156.

Mitterrand craignant que des divergences de vues sur la configuration institutionnelle ne retardent la mise en place de l'Union monétaire.

Ce ne fut que le 19 avril 1990, sur les instances de Jacques Delors et d'Élisabeth Guigou<sup>53</sup>, que Mitterrand accepta de se joindre à Kohl pour adresser une lettre publique commune à leurs homologues européens, proposant la convocation, à la fin de l'année, de deux conférences intergouvernementales, l'une sur l'UEM, l'autre portant sur la création d'une Union politique<sup>54</sup>. Au Conseil européen de Rome II les 27 et 28 octobre 1990, les chefs d'État et de gouvernement s'accordèrent sur le mandat de deux CIG parallèles sur l'UEM et l'UP (Union politique). Bénéficiant de la préparation soignée de Tomaso Padoa-Schioppa et Umberto Vattani, et fort du plein appui de la délégation française, Giulio Andreotti parvint à faire en sorte que le sommet ne soit pas paralysé par le veto britannique, et à fixer le début de la seconde étape de l'UEM au 1<sup>er</sup> janvier 1994<sup>55</sup>. Il écartait ainsi la menace d'une « Europe à deux vitesses » en ménageant la possibilité de périodes transitoires. Les Italiens furent cependant moins heureux sur l'objectif de la mise sur pied d'une « institution monétaire forte » dès la seconde étape, les gouvernements de La Haye et de Bonn n'acceptant à ce stade qu'une institution aux pouvoirs limités<sup>56</sup>. Le rapport Carli, qui fixait comme objectifs à la CIG l'adoption d'un programme conduisant à la création d'une Banque centrale européenne et d'une monnaie unique, fut approuvé par onze États sur douze, le Royaume-Uni, représenté par John Major, s'abstenant. Les conférences parallèles débutèrent le 15 janvier 1991<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> ANF, AG5 (4) 35 GH (Guillaume Hannezo) Mémoire d'Élisabeth Guigou pour le Président, 6 février 1990. La conseillère du Président y faisait valoir la nécessité « d'inventer rapidement une armature institutionnelle susceptible de redimensionner et contenir le fait allemand de manière à ce que l'Allemagne détermine ses orientations à l'intérieur d'un cadre communautaire et non de façon autonome ».

<sup>54</sup> ANF, AG5 (4) 22 CDM (Caroline de Margerie), d.3, Essai d'E. Guigou dans la *Revue des Affaires étrangères*, qui inclut la « Déclaration commune du Président Mitterrand et du Chancelier Kohl », 19 avril 1990.

<sup>55</sup> La première étape de l'UEM connaissait au même moment ses premiers succès. En juin 1989, l'Espagne adhère au SME. Huit pays libéraient ensuite les mouvements de capitaux, avant que le Royaume-Uni n'adhère à son tour au SME.

<sup>56</sup> James, Harold, « Designing a Central Bank in the Run-Up to Maastricht », *Journal of European Integration History*, 1, 2013, p. 105-122 ; ADMAE, Europe – CE, 1986-90, 1935 Inva, d. 5914, « Conseil Européen, Conclusions de la présidence », Rome, 27 et 28 octobre 1990.

<sup>57</sup> ANF, AG5 (4) 21 CDM, d.2, « Communication de M. Pierre Bérégovoy devant le Conseil des ministres » à propos du conseil européen de Rome 4 décembre 1990.

#### 4. Négocier l'Union économique et monétaire : la France se rallie à la Banque centrale européenne et aux critères de convergence, mais rend l'UEM irréversible

Ouverte à la fin de la présidence italienne (Rome II, 13 décembre 1990), la conférence intergouvernementale sur l'UEM se poursuit durant les présidences suivantes du Luxembourg et des Pays-Bas jusqu'à son heureuse conclusion à Maastricht en décembre 1991.

Le 28 janvier 1991, la délégation française présenta un projet de Traité sur l'intégration monétaire. Il avait été préparé par le ministère des Finances<sup>58</sup>, qui avait profité d'un moment où l'attention de la présidence était détournée par la Guerre du Golfe. Présenté comme une « alternative » au projet présenté par la Commission européenne, le document réaffirmait la vision de Pierre Bérégovoy<sup>59</sup> et du Trésor : il était basé sur trois principes : l'union économique à créer devrait être « crédible, démocratique et européenne ».

Sa *crédibilité* découlerait du renforcement des instruments politiques dont se verrait doté un ECOFIN renforcé pour assurer la convergence économique. Ces dispositions incluraient des sanctions en cas de déficits budgétaires excessifs, l'interdiction du financement monétaire des déficits publics, et l'obligation de garantir la stabilité des prix, placée sous le contrôle d'un Système européen des banques centrales (SEBC). Elles reflétaient la position traditionnelle du Trésor, partisan d'une ferme discipline monétaire intérieure<sup>60</sup>. Les chapitres 4 et 5 du document stipulaient l'engagement d'installer un SEBC dès le début de la période de transition. Il serait doté par les États membres du capital nécessaire à ses missions, et se verrait confier des tâches opérationnelles, incluant le renforcement de la coordination des politiques monétaires des États membres, la gestion des réserves de change extérieures et la supervision

<sup>58</sup> Dans une lettre à Roland Dumas, écrite quelques semaines avant la CIG, Pierre Bérégovoy déclarait : « Pour moi, les conclusions de Rome sont une grande déception. À mon sens, une UEM où nous n'aurions pas un pouvoir exécutif fort et démocratiquement légitime assurant la cohérence du bloc de souveraineté ne serait pas acceptable », in ANF, 5AG (4) 21 CDM, d.2, lettre de P. Bérégovoy à R. Dumas, 14 novembre 1990.

<sup>59</sup> Le ministre des Finances français avait partiellement changé d'avis lors du conseil économique franco-allemand de Tegernsee les 24-25 août 1989, grâce à une extraordinaire alchimie personnelle développée avec Théo Waigel et où, facteur décisif, Karl Otto Pöhl l'avait convaincu du sérieux des intentions de la Bundesbank à propos de l'UEM. Ancrer une Allemagne élargie à l'Europe devint un objectif prédominant de la politique de Bérégovoy à l'égard de l'UEM.

<sup>60</sup> Dyson, Featherstone, *The Road to Maastricht, cit.*, p. 240.

du développement de l'ECU. A noter que lors d'un entretien dramatique à l'Élysée le 26 janvier, Mitterrand avait enjoint Bérégofoy d'abandonner l'idée de garder à tout prix les Britanniques dans le processus et tout soutien à l'idée d'un ECU fort : « Il ne doit y avoir aucun retournement d'alliance. Notre alliée c'est l'Allemagne ! Les Britanniques sont alignés sur les États-Unis »<sup>61</sup>.

La *légitimité démocratique* de l'UEM dépendrait d'un « gouvernement économique » : le Conseil européen établirait les orientations générales des politiques de l'Union tandis qu'un « Conseil ECOFIN renforcé » (et non la Commission) déterminerait les lignes directrices de la politique des taux de change dans le respect du principe de stabilité des prix. En agissant ainsi, « les Français faisaient pression en faveur d'un modèle intergouvernemental de coordination des politiques économiques »<sup>62</sup>.

Le *caractère européen* s'incarnait dans le principe suivant lequel l'UEM devait être « une UEM à douze ». Pour Pierre Bérégofoy, si « aucun pays ne devait pouvoir bloquer le passage à la monnaie unique, aucun pays ne devait être exclu à l'avance ». Les autorités françaises, soucieuses de favoriser une participation aussi large que possible, défendaient fermement l'idée que le passage en phase institutionnelle de l'UEM fût décidée à douze, et non à six ou à sept États, pour éviter la constitution, au sein du SEBC, d'un « noyau dur » dominé par les pays de la zone Mark, d'où l'importance accordée par le ministre des Finances au vote à l'unanimité pour décider si et quand les États membres devraient entrer dans la 2<sup>e</sup> étape. L'un des différends majeurs avec la délégation allemande portait en effet sur la transition et sur le contenu de la 2<sup>e</sup> étape. Les Allemands avaient cherché à imposer des conditions drastiques à l'entrée des États membres dès la période de transition – en particulier le respect de critères de convergence. Les Français souhaitaient que le passage de la 1<sup>re</sup> à la 2<sup>e</sup> étape fût automatique au 1<sup>er</sup> janvier 1994 et qu'il n'exclût aucun des États membres. Bérégofoy préférait des conditions moins contraignantes pour le passage à la 2<sup>e</sup> étape, quitte à prévoir une plus longue période de transition qui permettrait aux pays ne satisfaisant pas encore aux critères requis de s'adapter à une discipline de convergence rigoureuse<sup>63</sup>. Le ministre des Finances ne voulait pas courir le risque d'être isolé au sein d'une zone Mark élargie.

---

<sup>61</sup> Quatremer, Jean, Klau, T., *Ces hommes qui ont fait l'Euro. Querelles et ambitions européennes*, Paris, Plon, 1999, p. 202-203.

<sup>62</sup> Dyson, Featherstone, *The Road to Maastricht*, cit., p. 236.

<sup>63</sup> Agence Europe, Bulletin n° 5441, 28 février 1991 ; Howarth, David J., *The French Road to European Monetary Union*, cit., p. 123.

Ces prises de position reflétaient les préoccupations françaises traditionnelles à propos de l'UEM : une 2<sup>e</sup> étape d'un contenu substantiel, la nécessité d'un pôle politique contrebalançant le pôle monétaire représenté par le SEBC, le refus d'une UEM « à deux vitesses »<sup>64</sup>.

Bérégofoy et Trichet prirent la mesure de l'intransigeance allemande lorsque Theo Waigel et Hans Tietmeyer présentèrent les éléments d'un projet de traité (*nonpaper*) au Conseil ECOFIN de Luxembourg le 26 février. Le ministre des Finances et le nouveau gouverneur de la Bundesbank refusaient tout transfert de compétences au profit d'un SEBC avant que celui-ci ne se vît confier la conduite de la politique monétaire et avant l'achèvement du processus devant aboutir à l'indépendance des banques centrales nationales, c'est-à-dire au moment du passage à la 3<sup>e</sup> étape. La nouvelle institution monétaire ne devait pas être « une coquille vide »<sup>65</sup>. En outre, les Allemands continuaient d'insister sur l'application rigoureuse de critères de convergence pour déterminer le passage à la 2<sup>e</sup> étape. Ce passage à la 2<sup>e</sup> étape ne serait effectif que lorsque le Conseil européen, décidant à l'unanimité, aurait certifié que ces conditions étaient remplies par « la majeure part des États membres »<sup>66</sup>. Les Allemands semblaient ainsi remettre en cause le principe de l'« automaticité » de l'entrée en vigueur de la 2<sup>e</sup> étape de l'UEM au 1<sup>er</sup> janvier 1994 et vouloir repousser aux « calendes grecques » l'entrée dans la 3<sup>e</sup> étape. Ils semblaient n'envisager que la réalisation d'une « petite Europe monétaire » englobant les seuls pays à monnaie forte, c'est-à-dire la RFA, la France et le Benelux. Les États les plus pauvres (Espagne, Irlande, Grèce) et l'Italie dénoncèrent des mesures qui visaient selon eux à créer « une Europe monétaire à deux vitesses » et insistèrent pour que les États membres procèdent du même pas ou pas du tout. Pour les Français, le vote à l'unanimité présentait également l'inconvénient d'offrir aux Britanniques l'occasion d'exercer leur droit de veto<sup>67</sup>.

Entre le début du mois de mars et la fin du mois de juin 1991, les questions relatives à la transition et aux compétences de l'institution monétaire durant la phase 2 firent l'objet d'une intense diplomatie bilatérale franco-allemande. Bérégofoy et Waigel travaillèrent de concert

<sup>64</sup> *Agence Europe*, Bulletin n° 5419, 28-29 janvier 1991 ; ANF, AG5 (4) 21 CDM, d.2, Tel. n° 69, DELFRA, Bruxelles (Vidal) à Roland Dumas, « Intervention de M. Bérégofoy à la CIG sur l'UEM du 28 janvier », 29 janvier 1991.

<sup>65</sup> ANF, AG5 (4) CDM 21, d.2, Tel. Bonn n° 545, DELFRA (Boidevaix) à Roland Dumas a/s « Réactions à Bonn après le dernier projet allemand du 26 février 1991 », 4 mars 1991.

<sup>66</sup> *Agence Europe*, Bulletin n° 5441, 28 février 1991.

<sup>67</sup> ANF, AG5 (4) CDM 21, d.2, Note de Guillaume Hannezo pour le Président « Position allemande sur l'Union économique et monétaire », 6 mars 1991.

à Paris et à Lille<sup>68</sup> ; Roland Dumas et Élisabeth Guigou se rendirent à Bonn et à Francfort pour des échanges de vues avec les représentants de la Bundesbank et de la Chancellerie. Mitterrand rencontra Kohl à Lille le 25 juin dans le cadre de la préparation du Conseil européen de Luxembourg pour discuter de l'ordre du jour de la CIG<sup>69</sup>. Ces échanges discrets confirmèrent que le malentendu portait davantage sur des questions de détail que sur l'objectif commun, partagé par les deux gouvernements<sup>70</sup>. Les Français reprirent la main lorsque la question de la transition vers la 2<sup>e</sup> étape fut abordée à la CIG le 23 avril et le 6 juin : Jean-Claude Trichet insista alors sur l'« irréversibilité de la transition vers la 2<sup>e</sup> étape » et proposa que le passage soit régi par trois principes : « Pas de veto, pas de contrainte, pas d'exclusion arbitraire », destinés à la fois à éviter un veto britannique en leur concédant une éventuelle dérogation et à s'assurer – à l'opposé – qu'aucun État membre ne serait exclu « *a priori* » de l'union monétaire. Sur le plan institutionnel, les dirigeants allemands refusaient de voir dans l'Institution monétaire opérant dans la deuxième phase plus que la simple continuation du Comité des gouverneurs des banques centrales. La position française était diamétralement opposée. Ils y voyaient un embryon de l'Institution monétaire supranationale finale qui disposerait de réserves propres, d'autant plus nécessaire que la seconde étape serait courte<sup>71</sup>.

Au conseil ECOFIN d'Apeldoorn le 23 septembre, les Allemands donnèrent leur agrément à la demande française de passage automatique à la 2<sup>e</sup> étape, dont le début était fixé au 1<sup>er</sup> janvier 1994. Mais ils autorisèrent seulement la création à ce stade d'un Institut monétaire européen (IME) « préfigurant » le SEBC. L'IME, sorte de « conseil des gouverneurs institutionnalisé », veillerait à la coordination des politiques monétaires entre les États membres et favoriserait la coopération entre les banques centrales. Il était censé préparer le passage à la 3<sup>e</sup> étape en soumettant des opinions et recommandations à l'ECOFIN dans différentes matières – incluant l'utilisation et le développement de l'ECU – mais la mise en commun des réserves resterait facultative. À Apeldoorn les Français étaient également parvenus à faire admettre

---

<sup>68</sup> *Ibid.* Note Boidevaix (Bonn) to Roland Dumas « Compte-rendu du sommet Franco-Allemand : entretiens Bérégozovoy – Waigel à Lille les 29-30 mai 1991 », 31 mai 1991.

<sup>69</sup> ANF, AG5 (4) CDM 21, d.2. Note de Jean-Claude Trichet à Pierre Bérégozovoy a/s « Rencontre entre le Président Mitterrand et le Chancelier Kohl, 25 juin 1991 », 24 juin 1991.

<sup>70</sup> *Ibid.*, Note de Pierre de Boissieu à Roland Dumas, « UEM: les ambiguïtés franco-allemandes », 14 mars 1991.

<sup>71</sup> Dyson and Fatherstone, *The Road to Maastricht*, cit., p. 395.

par leurs partenaires que la décision du Conseil européen de passer à la 3<sup>e</sup> étape comporterait, dans l'interprétation des critères économiques objectifs, un élément de jugement politique<sup>72</sup>.

Les débats devenaient plus âpres également en raison de l'hostilité manifeste du Royaume-Uni à l'égard de tout mécanisme pouvant conduire à l'union monétaire. L'irritation française fut portée à son comble à la fin d'octobre 1991, lorsque la présidence néerlandaise du Conseil (le ministre des Finances Wim Kok) présenta les éléments d'un futur traité qui semblaient être basés sur la tentative de jouer les « honnêtes courtiers » en vue de satisfaire à la fois les Britanniques et les Allemands. Ils offraient la possibilité pour les États récalcitrants (Royaume-Uni et Danemark) d'user d'un « opt-out » général : durant les six mois suivant la décision du Conseil de passer à la 3<sup>e</sup> étape, tout État pourrait s'exempter lui-même d'entrer dans la troisième phase et seule une « masse critique » de six pays sur douze serait requise pour ce passage. Ces dispositions furent ressenties à Paris à la fois comme une capitulation à l'égard des prétentions britanniques (s'agissant du principe de « non contrainte », le gouvernement français était d'avis qu'il pourrait être satisfait par l' « opt-out » concédé à certains pays et non par un « opt-in » généralisé) et comme la voie ouverte à une UEM à deux vitesses à l'allemande<sup>73</sup>.

Le 28 novembre, Édith Cresson présida le seul comité interministériel consacré à la préparation du Sommet de Maastricht : concernant l'UEM, Mitterrand y imposa son arbitrage sur une initiative française alternative pour le passage à la 3<sup>e</sup> étape, susceptible de briser l'opposition allemande et d'assurer simultanément la participation de l'Italie et de l'Espagne à l'UEM<sup>74</sup>. Cela signifiait, d'une part, la résolution d'accepter les demandes allemandes sur les critères de convergence ; la possibilité, d'autre part, d'impliquer le plus grand nombre de pays possible tout en empêchant les États les moins rigoureux de bloquer ceux qui souhaitaient poursuivre vers la 3<sup>e</sup> étape. Le ministère des Finances et le Président n'avaient pas d'objections de fond à l'égard des critères de convergence. Leur application était incontournable, non seulement parce qu'ils donnaient

<sup>72</sup> Dyson, Featherstone, *The Road to Maastricht*, cit., p. 244.

<sup>73</sup> *Agence Europe*, Bulletin n° 5599, 30 octobre 1991; Europe Documents, 1740/1741 ; ANF, 5 AG (4) PHB (Philippe Bastelica) 10, d.3, Note de Caroline de Margerie pour le Président a/s « Entretien avec M. Lubbers », 27 novembre 1991.

<sup>74</sup> Lors d'une rencontre avec Carli à Viterbo les 17-18 octobre, Bérégovoy lui avait fait part de ses inquiétudes à propos de l'affaiblissement de la Lire. Il avait également insisté sur la nécessité, pour les Italiens, d'accepter des règles de convergence claires de manière à assurer un accord sur l'UEM avec les Allemands. Un signal similaire fut donné lorsque Mitterrand rencontra Andreotti à Pérouse ; cf. Dyson, Featherstone, *The Road to Maastricht*, cit., p. 511.



un certain contenu à la 2<sup>e</sup> étape, mais également en qualité de test décisif de la capacité des États candidats de passer à la 3<sup>e</sup> étape. L'acceptation de critères clairs et rigoureux manifestait aussi l'engagement de la France aux côtés des États pratiquant la stabilité monétaire, et sa prétention d'être au moins aussi « vertueuse » en matière de contrôle de déficit et de dette publics que ne l'étaient les Néerlandais ou les Allemands<sup>75</sup>. Mais en même temps Bérégofoy était décidé à se prévaloir de la solidarité communautaire en recherchant une formule qui n'exclût pas à l'avance l'Espagne et l'Italie, ce afin d'éviter que l'ECU ne fût composé essentiellement de marks allemands. Les Français acceptèrent donc sans difficulté les critères de Maastricht exigés pour accéder à la 3<sup>e</sup> étape de l'union monétaire : déficit n'excédant pas 3 % du produit national brut, dette publique n'excédant pas 60 % du produit intérieur brut, intérêts à long terme non supérieurs de 1,5 à 2 % à ceux des trois premiers pays de la Communauté. Bérégofoy était plus intéressé à la procédure d'accession à la 3<sup>e</sup> étape qu'à la fixation d'une échéance. Mais l'Élysée et le Quai d'Orsay, soucieux de rendre l'UEM irréversible, regrettaient l'absence d'engagement juridique ferme. Fixer un calendrier s'avérait essentiel. À ce point, Elisabeth Guigou et Pierre de Boissieu soulevèrent la question d'une date butoir, à fixer au 31 décembre 1998, pour déterminer si une majorité d'États membres remplissaient les critères de convergence.

Un accord direct entre Mitterrand et Andreotti à la veille du Conseil de Maastricht le 8 décembre 1991 sur le mécanisme aboutissant au lancement de la 3<sup>e</sup> phase régla les derniers détails. Les deux hommes s'entendirent sur une idée simple : en séance plénière, le lendemain, ils proposeraient de fixer, dans le traité, une date butoir à partir de laquelle les États membres respectant les critères de convergence passeraient, quoi qu'il arrivât, à la troisième phase, et ceci indépendamment de tous autres considérations ou votes<sup>76</sup>. Au Sommet, le 9 décembre, la proposition franco-italienne emporta l'adhésion des autres délégations, notamment de l'Allemagne qui avait été prévenue à l'avance. Il fut décidé d'ajouter aux conditions à remplir pour la participation, deux dates pour le démarrage de la 3<sup>e</sup> étape. Il aurait lieu en 1997 si une majorité de pays se qualifiaient (les chefs d'État et de

---

<sup>75</sup> Dans une note adressée au Président datée du 11 décembre 1991, intitulée « UEM, La France est prête », Guillaume Hannezo fixait comme suit la position de la France vis-à-vis de ses partenaires pour chacun des critères de convergence : inflation: France en troisième position avec 2,5 %, déficit budgétaire : troisième position avec 1,6 % du PIB, dette publique : seconde position avec 37 % du PIB, stabilité monétaire à long terme: aucune dévaluation depuis 1987, taux de change à long terme: troisième position ; in ANF, 5 AG (4) CDM 21, d.2.

<sup>76</sup> ANF, 5 AG (4) CDM 14, d.1, Sujets de Maastricht. Abordés entre le Président de la République et M. Andreotti. Résumé des discussions, 8 décembre 1991.



gouvernement en décideraient à la majorité qualifiée) ; dans l'hypothèse où, à la fin de 1997, la date de démarrage de la 3<sup>e</sup> étape n'aurait pas été fixée, ce démarrage s'effectuerait au 1<sup>er</sup> janvier 1999, la « masse critique » de sept États n'étant alors plus exigée<sup>77</sup>. Les chefs d'État et de gouvernement manifestaient ainsi leur intention d'imposer des délais à la réalisation de l'intégration monétaire, renforçant la crédibilité du projet tant vis-à-vis de l'opinion publique que des marchés financiers<sup>78</sup>. Mitterrand et Dumas cherchèrent également à restreindre le nombre de pays autorisés à choisir l'*opting-out* pour la participation à la phase 3. Ils s'opposèrent vivement aux propositions néerlandaises, britanniques et danoises qui visaient à étendre l'*opting-out* optionnel à l'ensemble des pays membres, ce qui aurait affaibli l'automaticité du processus que la France souhaitait graver dans le marbre du traité. Si la délégation française acceptait que les pays ne pussent être contraints à participer à la 3<sup>e</sup> étape, ils devaient pour le moins être découragés d'exercer un tel droit : d'où l'inclusion d'une clause dans le traité de Maastricht exigeant des États membres qui remplissaient déjà les critères mais optaient pour la non participation à la 3<sup>e</sup> étape de l'UEM, de justifier leur décision<sup>79</sup>. Lors du marathon final de négociations à Scheveningen début décembre, l'*opting-out* généralisé fut finalement retiré et le projet de protocole français sur l'irréversibilité, qui bénéficiait du soutien des délégations de l'Italie (Giulio Andreotti) et de six autres pays membres, accepté.

Si l'acceptation du modèle de la Bundesbank avait constitué pour la délégation française une concession majeure, elle n'empêcha pas une réaction d'arrière-garde au moment de la rédaction des statuts de la Banque centrale : bien que le principe de l'indépendance de celle-ci et de la priorité de la stabilité des prix aient été clairement énoncés dans le traité, les termes étaient suffisamment ambigus pour donner prise à interprétation. La France tenta de limiter l'indépendance de la Banque centrale dans le domaine de la politique monétaire extérieure. Arguant de l'exemple des États-Unis, Bérégovoy et les membres français du comité monétaire prétendirent que la compétence de la BCE fût limitée à la politique monétaire intérieure, tandis que la politique monétaire extérieure demeurerait de la responsabilité des gouvernements. Pour les autorités monétaires allemandes et néerlandaises, une telle division des

<sup>77</sup> ANF, 5 AG (4) CDM 21, d. 2, Note de Caroline de Marjerie et Guillaume Hannezo pour le Président a/s « UEM: projet de traité résultant des discussions des ministres des Finances », 5 décembre 1991.

<sup>78</sup> Szasz, André, *The Road to European Monetary Union*, cit., p. 161.

<sup>79</sup> ANF, 5AG (4) 21 CDM, d.2, Note de P. Bérégovoy pour le Président : « Négociations sur l'UEM », 26 novembre 1991.

compétences était inacceptable. Il en résulta un compromis, figurant à l'art.109 du traité : le Conseil européen pourrait formuler des « orientations générales » (et non des directives) pour l'adoption ou la modification de la politique en matière de taux de change extérieurs<sup>80</sup>. Theo Waigel et Horst Köhler parvinrent cependant à vider l'article de toute substance en faisant préciser que les deux compétences impliqueraient la consultation préalable de la BCE et qu'elles seraient « sans préjudice de l'objectif prioritaire qui restait la stabilité des prix » (article 109.3). Au final, la future BCE se voyait reconnaître une indépendance supérieure à celle dont jouissait la Bundesbank<sup>81</sup>.

## 5. Le débat français sur la ratification du Traité de Maastricht

Les chefs d'État et de gouvernement donnèrent leur accord pour amender le traité de Rome en y incorporant l'Union économique et monétaire les 10 et 11 décembre 1991. Le 7 février 1992, le traité fut signé à Maastricht. Le jour suivant le rejet du traité par les Danois, le Président Mitterrand annonça son intention de soumettre le traité à référendum. Celui-ci eut pour effet de réactiver un débat traditionnel en France depuis les années 1950. La « menace allemande » figura en effet parmi les thèmes de campagne récurrents et fut utilisée aussi bien par les partisans du « oui » que par les tenants du « non ». Pour les premiers, le traité représentait une garantie contre une Allemagne dominante, libre d'agir à sa guise ou de négliger l'Europe des Douze au profit de la *Mitteleuropa*. Pour les seconds, le traité transformerait la Communauté en un instrument au service de l'hégémonie allemande sur le continent. Mais, une fois encore, le fossé qui séparait les élites de la population était évident. Interrogés après le référendum, la majorité de ceux qui avaient voté en faveur du traité assurèrent que l'Allemagne n'avaient joué qu'un rôle marginal dans leur choix. Les principaux motifs invoqués étaient la paix en Europe et la poursuite de l'intégration. Parmi les opposants à la ratification, 41% évoquèrent la peur de l'Allemagne et surtout leur crainte que le traité ne se solde par un grave abandon de souveraineté de la part de la France. Les travailleurs de secteurs d'activité en déclin et les chômeurs représentèrent la majorité des opposants : ils nourrissaient un sentiment

<sup>80</sup> ANF, 5AG (4) PHB 10, d.3, Note de Guillaume Hannezo pour le Président : « Projet de modification du traité sur l'union économique et monétaire », 5 décembre 1991.

<sup>81</sup> Szasz, *The Road to European Monetary Union*, cit., p. 151 ; James, *Making the European Monetary Union*, cit. p. 291.

de suspicion persistant à l'égard de la puissance économique allemande et de crainte face à une union économique et monétaire placée sous son contrôle. Le discours sur l'influence politique respective de la France et de l'Allemagne resta au niveau des élites et du gouvernement. L'étroite majorité en faveur du « oui » issue des urnes embarrassa énormément le Président et les cercles gouvernementaux, d'autant qu'elle n'avait été obtenue que grâce à l'appui des leaders de l'opposition.

## **6. Conclusion**

Dans le processus de relance de l'UEM, les intérêts français ne furent jamais perdus de vue. Aux yeux des décideurs français, l'UEM fut d'abord conçue comme un moyen de rétablir partiellement l'équilibre dans les relations franco-allemandes, affecté par la puissance monétaire de Bonn. Les autorités françaises poursuivaient essentiellement deux objectifs : échapper à une dépendance croissante vis-à-vis de la Bundesbank et participer davantage aux décisions de politique monétaire en transférant les compétences à une institution monétaire européenne. Un autre avantage résidait dans la possibilité de fixer collectivement les taux d'intérêts à un niveau moins élevé et correspondant mieux aux besoins de la croissance économique du pays. Ces facteurs expliquent l'importance de l'enjeu que représenta pour les dirigeants français la création d'une union monétaire et l'étendue des concessions qu'ils étaient disposés à faire pour satisfaire les Allemands quant aux garanties nécessaires pour mener le projet à terme. Mettre une telle politique en pratique exigeait toutefois une dilution considérable du contrôle gouvernemental français sur la politique monétaire nationale : outre l'obligation de partager ce contrôle avec les autres pays adhérents, elle impliquait un transfert de compétences du plan gouvernemental à celui des gouverneurs des banques centrales indépendantes, et serait exécutée dans le cadre contraignant des bonnes pratiques macroéconomiques et financières figurant dans le nouveau traité.

Au sein des milieux décisionnels français, ces conditions furent plus ou moins bien acceptées. Durant la plus grande partie de la période considérée, Mitterrand et Bérégovoy (Bérégovoy plus longtemps que Mitterrand) s'opposèrent à l'indépendance de la Banque de France et à celle de la Banque centrale européenne et militèrent pour la limitation des compétences de cette dernière. Cependant, on doit distinguer les déclarations publiques du Président de ses objectifs stratégiques. Pour regagner quelque influence en matière de politique économique et

monétaire, Mitterrand décida, dès le début de son second septennat, de faire de l'UEM une priorité. Il calcula dès lors soigneusement les avantages qu'il pourrait tirer de l'évolution rapide des rapports internationaux en Europe et s'efforça d'exploiter au mieux les opportunités favorables à ce dessein. Soucieux de défendre les intérêts français, il n'était cependant pas disposé à permettre à l'intransigeance du ministère des Finances de bloquer l'avancée du projet. Bérégofoy et le Trésor soutinrent le projet mais se montrèrent beaucoup plus réticents que l'Élysée à accepter les contraintes générales qu'il impliquait. Il s'employèrent à limiter autant que possible les transferts de souveraineté monétaire et à éviter les risques de « vertige monétaire » par l'instauration d'un contrepouvoir politique à la Banque centrale supranationale. Ils s'évertuèrent également à soutenir l'approche – surtout mise en avant par Londres – en faveur d'une monnaie parallèle. Leurs efforts furent contrecarrés par de Larosière et les autres banquiers centraux qui estimèrent dès le rapport Delors que la stratégie consistant à étendre l'usage de l'ECU comme monnaie parallèle était problématique. Au cours des négociations de la CIG en janvier 1991, Mitterrand, conscient qu'un refus des Français de se conformer sur ce point aux recommandations des gouverneurs de banques centrales bloquerait la négociation, mit fin à toute opposition au sein du gouvernement. Bérégofoy et le Trésor ne purent plus plaider en faveur d'une monnaie parallèle. Ceci ne les empêcha pas de réintroduire une proposition similaire dans leur projet de traité de janvier 1991. Évitant l'usage des termes « monnaie parallèle », ils prônèrent désormais la mise en place d'une « monnaie forte et stable » constituant un premier jalon vers l'adoption d'une monnaie unique. La logique qui sous-tendait cette posture restait celle d'assurer l'extension la plus rapide possible de l'usage de l'ECU, afin de réduire l'importance économique du Mark et de prolonger la durée de 2<sup>e</sup> étape. C'est dans cette perspective que le ministère des Finances insista constamment pour que l'on installât un SEBC dès le début de la 2<sup>e</sup> étape (1<sup>er</sup> janvier 1994). Celui-ci aurait en effet eu, entre autres compétences, celle de promouvoir et développer l'utilisation de l'ECU.

Tout au long de la conférence intergouvernementale, la relation privilégiée entretenue avec le partenaire allemand a constitué un atout pour les négociateurs français. Les deux délégations ont « pré-négocié » avec trois à quatre semaines d'avance sur les réunions de la CIG, des compromis qu'elles purent ensuite faire accepter par les autres pays membres. L'hypothèse d'un marchandage par lequel l'Allemagne aurait sacrifié le D-Mark en échange de la réunification est sans fondement. Mitterrand était convaincu dès le départ que la réunification allemande

était inévitable. Sa volonté était de la contrôler, pas de l'empêcher. Toutefois, la fusion des deux Allemagnes et la naissance d'une monnaie unique furent étroitement corrélées. En premier lieu parce que, si la réunification ne s'était pas réalisée, il eût été hautement improbable que Paris ait pu convaincre Kohl d'agréer le calendrier remplaçant le D-Mark par l'Euro. En second lieu parce que la réunification donnait de nouvelles raisons au Président d'imposer ses vues et de supprimer les dernières oppositions<sup>82</sup>. En effet, les effets économiques de la réunification et de la politique des changes allemande qui en découla renforcèrent les motivations françaises : les responsables de la politique financière française se montrèrent très préoccupés par les choix monétaires de Bonn et la montée consécutive des taux d'intérêts dans toute l'Europe. Le partage du pouvoir monétaire devenait plus que jamais le moyen privilégié d'empêcher les Allemands de poursuivre une politique perçue comme « irresponsable » à Paris<sup>83</sup>. Les archives françaises suggèrent que Bérégovoy et d'autres représentants du parti socialiste eurent dès lors moins de réticence à accepter l'idée d'une Banque centrale européenne indépendante (la loi établissant la pleine indépendance de la Banque de France fut signé en juin 1992) et d'autres garanties jugées jusque là indésirables, en raison de la nouvelle dynamique politique engendrée par la réunification. Bérégovoy et les fonctionnaires du Trésor avaient aussi été déçus par la décision britannique de rester en dehors de l'union monétaire et par leur opposition à l'« imposition » d'une monnaie unique au terme de la 3<sup>e</sup> étape. Ils comprirent alors que le projet d'« ECU fort » menait à une impasse<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Balleix-Banerjee, *La France et la Banque centrale européenne*, cit., p. 174.

<sup>83</sup> *Agence Europe*, bulletin n° 5425, 6 février 1991, Déclaration d'Edmond Alphandéry, Président de la délégation parlementaire française chargée du « monitoring » de la CIG-UEM.

<sup>84</sup> Dyson, Featherstone, *The Road to Maastricht*, cit., p. 232.