

## L'EURO, LA POLITIQUE ECONOMIQUE ET L'AVENIR DE L'EUROPE

François Bilger  
Professeur à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg

Trois articles complémentaires consacrés aux débats autour de la construction monétaire européenne

Une (autre) monnaie européenne, tout de suite  
(Le Monde 14 mars 1995)

La tempête monétaire qui secoue l'Europe démontre une nouvelle fois l'absolue nécessité d'une monnaie européenne. Par la même occasion, elle démontre à nouveau l'impossibilité d'obtenir la création rapide de cette monnaie européenne par le processus adopté avec le traité de Maastricht.

Il est clair à présent que ce malheureux traité n'a pas seulement réussi à détruire le consensus européen général qui était en train de s'établir en France et dans toute l'Europe à la fin des années 80. Il a en plus réussi à engager l'Europe dans une impasse économique et à repousser la réalisation d'une monnaie européenne aux calendes grecques, décevant ainsi tous les Européens sincères qui, par idéalisme politique, ont cru que voter en faveur de ce traité était voter pour l'Europe !

En 1990, lors des débats préalables au traité dans le cadre du comité Delors, deux projets concurrents avaient été présentés pour la réalisation d'une monnaie européenne. Un projet essentiellement allemand, qui consistait à passer directement des monnaies nationales à une monnaie européenne unique par la rigidification progressive des taux de change jusqu'à leur fixation irrévocable. Et un projet britannique, qui proposait de passer indirectement des monnaies nationales à la monnaie unique à travers une étape intermédiaire, celle d'une monnaie commune s'ajoutant aux monnaies nationales pendant un temps indéterminé.

o

Le projet allemand était truffé de pièges et de difficultés. D'abord, il impliquait un délai de plusieurs années pour le passage direct à la monnaie unique et maintenait en attendant les seules monnaies nationales et, du même coup, l'hégémonie du mark et la spéculation financière dans le système monétaire européen. On s'aperçoit aujourd'hui que le délai risque d'être extrêmement long pour la plupart des pays européens.

Ensuite, le saut direct des monnaies nationales à la monnaie unique impliquait une rigoureuse convergence préalable des politiques et des performances économiques, en pratique un alignement sur les conditions de l'Allemagne, qui sont optimales pour celle-ci mais pas pour l'ensemble de l'Europe. C'est comme si un homme disait à une femme : je veux bien vous épouser, mais à condition que vous alliez d'abord chez le chirurgien esthétique vous faire modifier le visage. Singulière conception de l'unification européenne, qui aurait bien étonné les pères de l'Europe !

L'Allemagne a d'ailleurs formulé des exigences en partie plus rigoureuses que celles qu'elle s'impose à elle-même. J'ai toujours soupçonné que, pressée par la France d'aller dans une direction qu'à juste titre elle ne voulait pas prendre aussi rapidement, l'Allemagne a posé des conditions dont elle pensait qu'elles ne seraient jamais acceptées par un gouvernement français soucieux d'intérêt national et de cohésion sociale.

La réalisation de ces critères a en tout cas imposé à la plupart des pays européens, et en particulier à la France, une politique économique systématiquement déflationniste et largement contraire à leurs intérêts nationaux. C'est la généralisation de cette politique, déjà entreprise par anticipation avant le traité, qui est, selon toute probabilité, la cause principale de la faiblesse de la croissance en Europe depuis le début des années 80 comparativement à celle des autres grandes zones développées du monde et, en particulier, la cause centrale du chômage massif et de l'aggravation de l'exclusion sociale en France.

Pourtant, c'est cette même politique que les principaux candidats à la présidence ne mettent apparemment pas en cause et comptent donc poursuivre à l'avenir, se condamnant du même coup à l'échec garanti dans la lutte contre le chômage, quelles que soient les petites corrections économiques ou les réformes sociales réalisées par ailleurs. D'autre part, du fait de l'établissement de critères stricts pour l'adoption de la monnaie européenne, ce projet impliquait une nouvelle division de l'Europe entre ce qu'on appelle aujourd'hui le noyau dur, en pratique une zone mark élargie, et les pays périphériques. Mais seuls les critères nominaux étaient retenus, les indicateurs réels (croissance, emploi ...) n'étant pas considérés.

L'entrée éventuelle de la France dans ce noyau dur dominé par les conceptions monétaristes traditionnelles de ces pays, avec le taux de chômage dès le départ le plus élevé et sans qu'aucun mécanisme spécifique de redistribution et de compensation ait été expressément prévu pour cette petite union monétaire, ne pourrait qu'aggraver cumulativement les difficultés sociales du pays. Ce serait une catastrophe pour la France et, du fait que ce noyau déflationniste rassemblerait 60 % du PIB ouest-européen, pour toute l'Europe.

Enfin, ce projet extrême, inadapté à la situation économique, sociale et politique actuelle de l'Europe, contraire au principe de subsidiarité et instaurant une relation durable de subordination par rapport à un pays dominant, devait nécessairement provoquer l'opposition virulente et croissante de ceux qui demeureraient légitimement attachés à la souveraineté nationale ou même tout simplement à une situation sociale tolérable.

o

La proposition britannique n'était pas techniquement parfaite mais elle était aisément perfectible, notamment en remplaçant la notion de concurrence par celle de complémentarité entre monnaie commune et monnaies nationales. Surtout, elle présentait quatre qualités fondamentales. Elle permettait de créer sans délai une vraie monnaie européenne, de la faire adopter par tous les pays européens sans exception et sans la moindre condition économique préalable et d'en retirer immédiatement des avantages considérables, notamment pour la stabilité monétaire générale en Europe.

Cette proposition correspondait au bon sens: de même que l'intégration des marchés avait été conçue dans le traité de Rome en deux étapes permettant de diviser les difficultés (d'abord un marché commun, puis un marché unique beaucoup plus tard), de même elle prévoyait pour la tout aussi délicate intégration des monnaies de procéder en deux étapes (monnaie commune d'abord, monnaie unique plus tard, à la suite d'un processus évolutif et pragmatique).

Cette proposition permettait aussi dans l'immédiat à chaque pays de continuer à mener une politique économique et monétaire adaptée à ses conditions structurelles et conjoncturelles nationales et assurait par là à l'ensemble de l'Europe des conditions comparables à celles des années 60, qui avaient permis à la fois une croissance et une stabilité remarquables.

Enfin, ce projet, conforme au principe de subsidiarité et aussi au principe d'égalité entre les nations européennes, aurait fait l'unanimité en Europe et aurait non seulement maintenu mais sans doute encore accru le consensus politique à l'intérieur de tous les pays en faveur de la construction européenne. Je rappelle qu'en France pas un seul opposant à la monnaie unique, du Parti communiste jusqu'au Front national, n'était hostile au principe d'une monnaie commune.

En 1990, le projet britannique avait suscité l'intérêt de l'Espagne, des Pays-Bas et du Danemark. Si la France avait à l'époque penché du côté britannique et arbitré en faveur de la monnaie commune, ce qui aurait d'ailleurs été conforme à sa conception « monétariste » traditionnelle dans ce domaine, c'est sûrement ce projet qui l'aurait emporté au niveau européen, détrônant du même coup le mark comme monnaie dominante, réduisant l'instabilité de changes et la spéculation financière et maintenant une Europe à la fois dynamique, sociale et coopérative et non pas récessive, asociale et hiérarchique.

o

Peut-être aveuglés par leur méfiance viscérale à l'égard de toute proposition britannique, en tout cas influencés par des technocrates de la monnaie totalement indifférents aux réalités économiques, sociales et politiques ou par des chefs d'entreprise qui ne voyaient que la réduction de leurs coûts ou de leurs risques mais ignoraient délibérément les implications économiques globales, M. Delors et les responsables politiques français de l'époque ont malheureusement fait le mauvais choix. Du coup, ils ont conclu le traité sans doute le plus anti-social, le plus anti-national et paradoxalement aussi le plus anti-européen qu'il ait été possible de concevoir.

La France et toute l'Europe n'ont pas fini de payer ce marché de dupes. Ce n'est que grâce à l'élargissement des marges de fluctuation du SME, en août 1993, élargissement totalement contraire aux principes de Maastricht, que la crise monétaire actuelle n'est pas encore trop grave parce qu'elle permet une certaine variation des monnaies et évite ainsi une hausse trop catastrophique des taux intérêt. A quoi ont donc servi tous les sacrifices imposés depuis tant d'années à la société française par cette politique de convergence européenne ? Où donc est le franc fort, après tant de vains efforts ? Évitions cependant toute confusion : ce n'est pas en soi la politique de désinflation compétitive et de stabilité du change qui est erronée, c'est l'arrimage au mark au lieu de l'écu.

Si la crise actuelle doit servir à quelque chose, il faut souhaiter vivement qu'elle conduise le prochain président de la République, quel qu'il soit, à réviser enfin la stratégie européenne de la France c'est-à-dire à mettre un terme à l'application de la partie monétaire du traité de Maastricht et à s'allier au gouvernement britannique pour proposer à l'Union européenne, lors de la conférence intergouvernementale de 1996, la création immédiate d'une monnaie européenne commune, complémentaire et protectrice des monnaies nationales.

## Monnaie unique forte ou monnaie commune moyenne ?

(Le Figaro 18 juillet 1996)

Dans une série d'articles très remarquables, intitulée « L'Europe vers la monnaie unique » (Le Figaro des 9, 10 et 11 juillet 1996), M. Alain Peyrefitte fait une intéressante proposition pour surmonter enfin l'opposition persistante entre les partisans de la création de la monnaie unique et ceux du maintien des monnaies nationales, en suggérant tout simplement de créer l'une et de maintenir les autres pendant un temps indéterminé.

Cette synthèse élémentaire, parfaitement réalisable et gérable, compatible avec les dispositions du traité de Maastricht et très proche de celle préconisée par les adeptes d'une monnaie commune complémentaire des monnaies nationales, permettrait de tenir compte de l'importance symbolique et pratique des signes monétaires nationaux. Elle représenterait une amélioration sensible par rapport au projet actuel de substitution brutale et totale de l'euro aux monnaies nationales et, de surcroît, son coût d'application serait beaucoup plus faible, dans la mesure où l'euro ne se substituerait, dans un premier temps, qu'aux devises étrangères.

Elle rencontrerait aussi l'assentiment d'une large majorité de la population aussi bien en France que dans les autres pays européens. Du point de vue politique et psychologique, cette proposition serait donc susceptible d'établir le large consensus indispensable pour une réforme d'une telle importance historique.

Cependant, il n'en est pas tout à fait de même du point de vue macroéconomique. Si la monnaie n'était qu'un instrument microéconomique de mesure, d'échange et de conservation des valeurs - le seul aspect de la monnaie qui soit immédiatement perceptible à la population et le seul qui intéresse banquiers et chefs d'entreprise - il n'y aurait pas de problème. Mais la monnaie est aussi l'instrument macroéconomique principal de régulation de l'économie globale, celui dont la valeur et la gestion déterminent toute l'évolution économique et sociale, notamment la production et l'emploi. Et c'est précisément en raison de ce lien étroit entre le statut de la monnaie et la politique économique que la préparation et la réalisation de la monnaie unique, ou, ce qui revient au même, l'établissement de taux de change irréversiblement fixes entre les monnaies nationales, sont extrêmement problématiques et suscitent tant d'objections.

### LA VOIE ERRONÉE

Sur le plan de la politique économique, les fondements implicites de la monnaie unique sont premièrement qu'il est souhaitable d'instaurer dès à présent en Europe une politique monétaire et même économique unique, deuxièmement que cette politique unique doit être conforme au modèle allemand considéré comme optimal pour tous les pays européens et par conséquent pour l'Union dans son ensemble.

Ces hypothèses très particulières et, à tout le moins, très contestables n'ont jamais fait réellement l'objet d'une discussion approfondie et d'une décision officielle. Elles se sont en quelque sorte imposées spontanément, sous l'effet des rapports de forces et de compromis politiques, dans le cours de l'évolution historique de l'intégration européenne.

La première manifestation de cette dérive fut l'évolution du Système monétaire européen (SME) lorsque, contrairement à l'accord de Brême de 1978 et malgré l'opposition britannique, l'Allemagne obtint d'abord le maintien des parités bilatérales entre les monnaies nationales, puis

le report *sine die* de la création du Fonds monétaire européen, Dans ce vide institutionnel, le mark reprit, de facto, les fonctions d'ancrage interne et de gestion externe du système initialement prévues pour l'écu, monnaie internationale commune de valeur moyenne.

Le SME reproduisit alors le défaut fondamental du Système monétaire international de Bretton-Woods, disparu dix ans plus tôt, en se retrouvant fondé sur une monnaie nationale au lieu d'une monnaie internationale Et surtout, avec cette monnaie nationale forte, c'est aussi la politique économique spécifique de l'Allemagne, efficace pour la croissance de ce pays compte tenu de ses structures particulières mais non pour celle des autres, qui devint automatiquement la norme de tous les pays membres du système et indirectement de tous les autres pays européens. C'est ainsi que ces pays renoncèrent, sans l'avoir vraiment décidé ni même réellement voulu, à une politique économique relativement autonome et surtout à une politique équilibrée de croissance et de stabilité au bénéfice d'un modèle uniforme et unidimensionnel de stabilité et de vigueur de la monnaie.

Implicites jusque-là, mais déjà confortées par la force de l'habitude, ces orientations de politique économique deviendront explicites dans le traité de Maastricht de 1992 et dans les pactes additionnels, une nouvelle fois en dépit d'un contre-projet britannique. Elles présideront à la définition des critères de convergence et de stabilité et, à partir de 1999, à l'application de la politique monétaire unique et des politiques budgétaires contraintes ainsi qu'à l'institution d'un nouveau système monétaire européen axé sur l'euro.

Il y a tout lieu de penser que ce sont précisément ces options, centraliste et déflationniste, de la politique économique, totalement inadaptées à la diversité structurelle des économies européennes, et en particulier aux structures de l'économie française, qui ont, depuis quinze ans, provoqué et entretenu la stagnation économique, la dégradation financière et la régression sociale de l'Europe ainsi que le déclin structurel de tous les pays membres ou dépendants de la zone mark par rapport à ceux de la zone dollar.

Avec un euro conçu comme un mark bis, les gouvernements européens s'obstinent à poursuivre, de manière toujours plus déterminée, dans cette voie erronée qui entraînera inévitablement l'aggravation permanente de la crise économique et sociale en France et en Europe, dans le prolongement direct de tout ce qui s'est passé depuis quinze ans. Et toutes les inflexions techniques des politiques économiques proposées par les experts, comme la baisse des taux d'intérêt et la contraction des dépenses publiques ou encore certaines réformes structurelles, n'y changeront fondamentalement rien tant qu'on n'aura pas modifié le cadre monétaire européen rigide dans lequel ces politiques s'insèrent.

## LA BONNE DIRECTION

Il est peut-être encore temps d'éviter le pire. La proposition de M. Peyrefitte va dans la bonne direction en préconisant la coexistence prolongée d'une monnaie européenne pour les règlements internationaux et des monnaies nationales pour les transactions internes, mais elle devrait être complétée par la suite.

Il faudrait d'abord que l'ensemble des pays membres de l'Union, tous soumis directement ou indirectement aux mêmes contraintes politiques et automatiques de l'intégration, participent à l'émission et à la gestion de cette monnaie européenne, de manière à que celle-ci ne soit pas exclusivement régulée en fonction de la stabilité et de la force de la monnaie et il faudrait surtout que les rapports de change ne soient pas irrévocablement fixés mais seulement fortement stabilisés dans le cadre d'un nouvel SME regroupant toutes les monnaies nationales et centré sur cette monnaie européenne à la place du mark ou de son substitut. Autrement dit, il faudrait que la monnaie européenne devienne une monnaie commune et de valeur moyenne comme le dollar et non pas une monnaie unique et forte comme le mark. Alors, la politique économique européenne pourrait redevenir plus décentralisée et s'orienter de nouveau à la fois vers la croissance et la

stabilité. Et l'Europe pourrait enfin retrouver le chemin d'une expansion vigoureuse et durable de la production et de l'emploi, tout en disposant d'un instrument monétaire commun pour ses échanges continentaux et ses ambitions mondiales.

A défaut, il vaudrait mieux que toutes les monnaies européennes, y compris l'euro, réintègrent purement et simplement la zone dollar.

## La défaillance du politique dans la construction monétaire européenne

( « La Crise du Politique » Géopolitique numéro 59 automne 1997)

*« Tu ne sais pas, mon fils, comme le monde  
est gouverné avec peu de raison. »*

Axel Oxenstierna

La construction monétaire européenne se présente comme le grand projet collectif de l'actuelle génération politique européenne. Pour la réaliser et poursuivre ainsi l'œuvre historique de réconciliation et d'unification du continent engagée par les hommes d'Etat de l'après-guerre, elle est prête à tous les efforts et même à tous les sacrifices. Mais il en va en politique comme dans toutes les affaires humaines : les successeurs ne sont pas nécessairement à la hauteur de leurs prédécesseurs. Tel est malheureusement le cas. Les dirigeants politiques actuels de l'Europe poursuivent l'œuvre, mais sans en conserver l'esprit et la manière. Ce grand projet politique devient ainsi, avec la dépression économique durable et la dégradation sociale profonde auxquelles il est d'ailleurs intimement lié, l'illustration parfaite de la crise du politique. Il traduit en effet, d'une manière tout à fait exemplaire, les défaillances du pouvoir politique actuel et il va aboutir, de manière paradoxale mais logique, à l'échec de toutes ses ambitions.

Chargé de la fonction la plus éminente au sein de toute société démocratique, celle de découvrir et de faire appliquer le bien commun et le projet collectif de la communauté des hommes, le pouvoir politique a une mission à la fois exaltante et difficile. La portée et l'ampleur de cette tâche n'impliquent évidemment ni une connaissance universelle ni l'infaillibilité du jugement, que nul n'attend des représentants du peuple, mais elles impliquent indiscutablement un effort permanent d'information et d'écoute et une véritable capacité de synthèse de toutes les données et de tous les impératifs de la décision collective, ainsi qu'une réelle indépendance à l'égard de tout pouvoir autre que celui du peuple.

Il est bien entendu souhaitable que les dirigeants s'entourent de conseils d'experts pour éclairer et mettre en œuvre une décision. Mais il est impératif, en particulier quand il s'agit d'une

affaire cruciale pour l'avenir de la collectivité, que ce soit le pouvoir politique et nul autre (technocratique, économique, médiatique...) qui fixe préalablement l'orientation générale et qui prenne *in fine* la décision ultime en évaluant l'ensemble des coûts et avantages collectifs et en faisant la synthèse de toutes les valeurs et de tous les intérêts en jeu. Enfin, il est bien évident que le pouvoir a le droit de se tromper, mais non celui de persévérer dans son erreur, simplement pour sauver la face en évitant de se déjuger ou, pire encore, pour réaliser des ambitions politiciennes, lorsque la faute devient manifeste ou lorsque la volonté populaire est nettement contraire.

Il est clair que toutes ces exigences élémentaires de l'action politique ont été bafouées dans le processus d'élaboration et de réalisation du projet d'unification monétaire européenne, aussi bien en France que dans la plupart des autres pays européens. Dans cette réforme si décisive pour l'avenir des nations et de l'Europe tout entière, il y a eu une totale défaillance du politique, dont les conséquences, proches et lointaines, risquent d'être extrêmement graves pour la confiance des populations dans leurs classes politiques.

### Une conception purement administrative

La défaillance du politique apparaît, dès la phase de préparation de l'union monétaire européenne, dans l'adoption d'une conception purement administrative de sa nature et de sa réalisation.

Lorsqu'il fut à nouveau question en 1988-1989 de relancer le processus d'unification monétaire, le pouvoir politique ne se trouvait pas devant un vide de propositions ou au contraire devant une solution unanimement acceptée. La réflexion sur les possibilités et les conditions ainsi que sur les formes optimales d'une union monétaire avait déjà démarré trente ans plus tôt, dès les débuts de la CEE, aussi bien au sein des organes administratifs de la Commission et des Banques centrales que des équipes universitaires d'Europe et d'ailleurs et cette recherche collective avait montré qu'il y avait au moins deux grandes voies possibles, chacune avec de nombreuses variantes : la voie évolutive et pragmatique proposée par les spécialistes de l'économie pour une fois quasi unanimes et la voie contraignante et administrative proposée par les fonctionnaires de la monnaie.

Les économistes, s'appuyant principalement sur la théorie de la zone monétaire optimale, considéraient qu'une union monétaire totale était impossible ou économiquement, socialement et politiquement dangereuse, tant que ne seraient pas réalisées certaines conditions structurelles ou institutionnelles préalables, qui n'existaient manifestement pas encore en Europe. Les fonctionnaires spécialisés de la Commission ou des instituts monétaires nationaux estimaient, quant à eux, que l'on pouvait sans dommage passer outre, en inversant en quelque sorte l'ordre logique de l'évolution, dès lors que les seules conditions politiques et techniques d'une création monétaire commune étaient volontairement réunies.

A partir de ces approches tout à fait opposées, les économistes proposaient logiquement un processus évolutif et pragmatique d'unification monétaire, fondé soit sur l'introduction d'une compétition monétaire et la sélection progressive de la monnaie nationale la plus performante, soit sur la création d'une monnaie européenne commune, concurrente ou complémentaire des monnaies nationales, et sa substitution progressive à ces dernières. Dans les deux cas, le processus aurait abouti à terme à une monnaie unique, mais à un rythme lent, déterminé par l'intégration structurelle et institutionnelle, c'est-à-dire comme couronnement de la réalisation d'une véritable union économique, sociale et politique de l'Europe, et en maintenant durant toute cette période des monnaies et des politiques monétaires nationales, c'est-à-dire la souveraineté monétaire nationale.

A l'opposé, les fonctionnaires proposaient tout aussi logiquement une méthode administrative et dirigiste consistant à imposer un calendrier contraignant de convergence des

politiques monétaires et de stabilisation des taux de change, de manière à aboutir rapidement à la monnaie unique et à une politique monétaire et de change unique, cette union monétaire totale obligeant ensuite l'économie, la société et la politique à s'adapter à ses contraintes.

Le pouvoir politique avait donc le choix, il était en position idéale d'arbitrage et pouvait assumer pleinement sa fonction d'orientation générale en faisant la synthèse de toutes les données et en tenant compte de la fonction stratégique de la monnaie dans l'évolution économique, sociale et politique. Il devait et il pouvait effectuer lui-même l'option fondamentale d'une voie particulière avant de confier les mesures d'application à un groupe d'experts monétaires. Telle aurait été la logique politique.

Si le pouvoir avait procédé de cette manière, nul doute qu'il aurait été amené par le simple bon sens à opter pour l'orientation générale proposée par les économistes et en particulier cette solution quasi synthétique entre les deux positions qu'aurait été une monnaie commune complémentaire ou devise internationale unique. Tout plaidait en effet en faveur de cette proposition et à l'encontre de l'option administrative : la vision plus large de toutes les implications de la monnaie, le caractère paradoxalement plus réaliste et plus prudent de la proposition, la parenté avec le processus réussi de l'intégration des marchés, le fait enfin que la solution administrative avait déjà fait l'objet d'un essai avorté et très critiqué au début des années 70. Mais au lieu de cela, le pouvoir politique a abandonné totalement l'option fondamentale et la conception même du processus d'unification monétaire à un simple comité d'experts monétaires, composé essentiellement de représentants des Banques centrales et, tout naturellement, ces technocrates de la monnaie - on serait presque tenté de dire: ces grands prêtres de l'ordre du temple monétaire - ont été amenés à reprendre purement et simplement le scénario du Plan Werner de 1970 sans tenir compte le moins du monde de toutes les objections formulées à son encontre par les économistes.

Il est vrai qu'une initiative du gouvernement britannique présentée in extremis obligea le comité à examiner un projet de monnaie européenne parallèle, mais qu'il rejeta, comme on pouvait s'y attendre, après un examen rapide et superficiel et sans envisager d'autres alternatives de monnaie commune. En revanche, il institua des critères encore plus rigoureux de sélection, de caractère purement nominal, ainsi que des conditions de fonctionnement axées exclusivement sur la stabilité monétaire.

Après avoir déjà cédé sa fonction d'orientation initiale, le pouvoir politique renonça ensuite et encore à son rôle de décideur ultime, en adoptant à la hâte ce projet mal conçu, risqué et de surcroît inachevé. Cette hâte s'explique sans doute d'abord par la pression des milieux économiques et financiers désireux d'obtenir dans les plus brefs délais et coûte que coûte les avantages microéconomiques de la monnaie unique. Mais il appartenait au pouvoir de mettre en balance ces gains relativement mineurs avec les coûts macroéconomiques bien plus considérables de l'opération et de confronter ce rapport coûts-avantages avec celui nettement plus favorable de la monnaie commune. La hâte s'explique aussi par la nervosité engendrée, notamment en France, par la perspective de la réunification allemande.

La crainte d'un renversement de politique de l'Allemagne était cependant tout à fait injustifiée. Si ce pays avait pu être tenté dans le passé de mener une politique séparée d'ouverture à l'Est pour obtenir en échange sa réunification, la chute du Mur de Berlin, la libéralisation des pays de l'Est et leur volonté de s'arrimer le plus rapidement possible à l'Europe de l'Ouest rendaient une telle tentation parfaitement obsolète. Située dorénavant au cœur même et non plus à la périphérie de l'espace européen, l'Allemagne ne pouvait plus considérer la Communauté comme un carcan mais comme son espace vital. Elle avait beaucoup plus à perdre au contraire d'un éclatement de la Communauté et en particulier d'un abandon du Système Monétaire Européen (SME), qui aurait sérieusement et durablement compromis ses chances de croissance et d'expansion. Les autres pays européens n'étaient donc pas en position de faiblesse et ne manquaient pas de moyens de pression sur l'Allemagne. Il était parfaitement possible d'élaborer



dans le calme l'organisation de l'union monétaire. Absolument rien n'imposait de se précipiter vers la monnaie unique, comme ce fut malheureusement le cas.

Telle a été la première et décisive défaillance politique, le « péché originel » de la construction monétaire européenne, dont les nations et l'Europe n'ont pas fini de payer les conséquences négatives.

### Une réalisation contrainte

Autant le pouvoir politique a renoncé à exercer ses prérogatives essentielles dans la prise de décision, autant il a su faire preuve d'obstination mal placée et anti-démocratique dans son application.

Nanti d'un projet économiquement, socialement et politiquement si contestable, il lui a d'abord fallu imposer son adoption à des populations instinctivement méfiantes ou même hostiles en faisant miroiter des avantages illusoire et en dissimulant soigneusement des inconvénients bien réels. Malgré cela, le peuple danois imposa le retrait par un référendum négatif. Le parlement allemand assortit son accord, obtenu contre l'hostilité populaire, de conditions précises et limitatives. Le peuple français n'adopta le projet à une courte majorité que par la simplification du choix entre maintien du statu quo décevant du Système monétaire européen et introduction de la monnaie unique, sans possibilité d'opter pour la troisième voie d'une monnaie commune, préconisée non seulement par les partis de droite et de gauche extrême, mais aussi par de nombreux leaders des partis modérés. Il est donc clair que le projet adopté ne correspondait pas davantage à la conviction de la majorité des hommes politiques et à la volonté populaire qu'à l'opinion scientifique. S'agissant d'une décision engageant radicalement l'avenir de la France et de l'Europe, l'ambiguïté des conditions de sa ratification d'extrême justesse permet certainement de contester sa légitimité sinon sa légalité.

C'est toujours dans l'ambiguïté ou même par le mensonge qu'a été empêchée toute remise en cause ultérieure du projet. Devant les difficultés économiques et sociales suscitées par la préparation forcée et l'application des critères de convergence, les leaders politiques ont dû soigneusement masquer leur origine à la population, au mépris de l'esprit démocratique, ou bien trahir leurs promesses électorales dès leur accession au pouvoir, au mépris de la moralité politique, ou bien encore appliquer ces promesses mais au mépris de l'avenir de la nation. On n'a pas non plus hésité à pratiquer le chantage, en faisant croire que l'échec du projet entraînerait le chaos. On a aussi dû dissimuler à la population la capitulation totale devant les exigences allemandes sur la conception de la politique économique future en faisant grand cas de concessions purement formelles obtenues en échange. Encore a-t-il fallu user de la contrainte inhérente aux structures politiques et au système électoral pour écarter toute opposition efficace. On ne compte presque plus les hommes politiques hostiles à la monnaie unique qui ont dû se renier, en vertu des lois du système politique, pour accéder ou se maintenir au pouvoir ou obtenir des postes de responsabilité.

Le système est à présent si bien verrouillé et la population tellement conditionnée que, de défection en défection, seuls les dirigeants politiques d'extrême gauche et d'extrême droite osent encore mettre en garde contre les dangers considérables de la création de cette union monétaire. Il est évident que la démocratie ne sort pas grandie de ces manipulations et que la perte de crédibilité et de représentativité de la classe politique actuelle y est intimement liée. Et surtout, malgré toutes ces manœuvres politiques, le malaise demeure profond devant un projet qui réjouit peut-être les technocrates, les financiers et les multinationales, mais qui continue de désorienter à juste titre la majorité de la population.

Ce malaise politique n'est pas propre à la France. Il affecte la plupart des pays européens et l'Europe dans son ensemble. Partout, la conception et la préparation de l'union monétaire ont porté un rude coup à l'idée européenne en suscitant artificiellement à la fois des divisions à

l'intérieur des nations et des tensions entre les nations. Alors que, particulièrement en France, la construction européenne était en passe de devenir, à l'instar des institutions et de la défense, un élément fort du consensus national, le choix de la monnaie unique au lieu de la monnaie commune a pulvérisé ce facteur d'union et engendré une division politique profonde et sans doute durable.

De surcroît, cette entreprise a fait resurgir entre les nations européennes des incompréhensions, des oppositions et des discordes que l'on croyait définitivement surmontées et qui sont d'autant plus absurdes que tous les peuples partagent en fait les mêmes appréhensions et le même désenchantement. Signe particulièrement grave: dans beaucoup de publications des deux côtés du Rhin, on voit se rétablir un fossé psychologique profond et même parfois resurgir le ressentiment et la volonté d'en découdre. Voilà qui illustre tout à fait le bel exploit de la classe politique européenne, avec ce projet économiquement, socialement et politiquement prématuré et inadapté, projet d'autant plus absurde qu'il va finalement dénaturer complètement la construction européenne elle-même.

### Une construction technocratique

Dans l'esprit de ses promoteurs, l'union monétaire devait permettre d'atteindre deux objectifs politiques principaux. Le premier était de redonner enfin au pouvoir politique national et européen une certaine marge de manœuvre, rognée actuellement par les contraintes du Système monétaire européen et les critères de stabilité, pour retrouver une croissance forte et un développement durable de l'emploi. Le second était d'éviter, par l'unification monétaire, toute velléité de politique nationaliste en Europe, notamment de la part de l'Allemagne, et d'assurer même une véritable dynamique d'unification et d'indépendance politiques en Europe.

En soi ces objectifs ne pouvaient que rencontrer un large consensus, même parmi les adversaires de Maastricht. Malheureusement, l'union monétaire, telle qu'elle est actuellement conçue, aboutira exactement aux résultats inverses, c'est-à-dire à la fin du pouvoir économique et au glas de l'ambition politique.

Œuvre exclusive de l'administration économique, l'union monétaire projetée sera en effet une construction purement technocratique. Il n'y aura pas seulement dénationalisation de la création monétaire ainsi que de la politique monétaire et de change, mais aussi dépolitisation de ces fonctions publiques et même de celles qui demeureront au niveau national.

En effet, dans la conception adoptée, la Banque centrale européenne (BCE) ainsi que ses succursales monétaires nationales seront totalement indépendantes des pouvoirs politiques nationaux et communautaires. La mission prioritaire de la politique monétaire sera dorénavant la seule stabilité monétaire, ce qui revient à en faire plutôt une gestion monétaire à la façon du XIX<sup>e</sup> siècle qu'une politique macroéconomique proprement dite.

La politique de change sera en principe partagée entre le Conseil, qui fixerait le système de change en accord avec la BCE et celle-ci qui assurerait la gestion du change. Comme il y a de fortes chances que l'on conservera à l'avenir l'actuel système international de taux de change flexibles entre l'euro et les autres grandes monnaies du monde, c'est donc aussi la BCE qui aura la haute main sur le change. En fait, elle laissera probablement, compte tenu de son objectif prioritaire de stabilité interne, le change se fixer librement en fonction des lois du marché et des interventions des acteurs financiers internationaux. Par conséquent, il n'y aura pas non plus de véritable politique, mais un simple automatisme de change, largement déterminé par les marchés financiers internationaux.

Au niveau supranational, aussi bien dans la gestion de la monnaie que dans celle du change, le pouvoir politique sera donc sans influence, en tout cas sans influence déterminante, et la gestion monétaire à tendance déflationniste pratiquée dans le Système monétaire européen sera

poursuivie dans l'Union monétaire. Au niveau national demeurent les politiques budgétaires et les politiques salariales.

En ce qui concerne ces dernières, il y a longtemps que les pouvoirs publics les ont abandonnées à juste titre aux partenaires sociaux, selon les cas, au niveau national, sectoriel ou régional ou au niveau des entreprises mêmes. Dans l'Union monétaire européenne, il conviendra d'ailleurs de favoriser au maximum des accords à l'échelon le plus bas possible et même, si possible, des contrats individuels pour promouvoir une flexibilité maximale des salaires, seul moyen véritable d'ajustement de l'activité des entreprises et de l'emploi des salariés du fait de la disparition définitive du taux de change et du taux d'intérêt national et de l'absence de toute solidarité économique et financière européenne. La politique salariale sera donc aussi de plus en plus un automatisme salarial.

Reste en fin de compte comme seul instrument macroéconomique la politique budgétaire de l'Etat, soit pour la régulation autonome de la demande globale nationale, soit pour la régulation collective de la demande globale européenne dans le cadre d'une coordination assurée par le Conseil Ecofin des quinze ministres de l'économie et des finances. Toutefois, cet unique instrument encore à la disposition des pouvoirs politiques sera sérieusement limité par les règles et sanctions établies dans le traité et précisées dans le « pacte de stabilité », à savoir un principe d'équilibre et même d'excédent dans la phase haute du cycle et, sauf récession massive, un déficit maximal de 3 % du PIB dans la phase basse.

Cependant, compte tenu des perspectives de faible croissance à long terme en raison d'une gestion monétaire toujours très stricte, il n'y aura pratiquement pas de marge de manœuvre pour une véritable politique budgétaire, c'est-à-dire pour des décisions discrétionnaires d'accroissement du déficit, mais seulement, si tout va bien, une certaine marge pour les stabilisateurs automatiques, c'est-à-dire les dépenses et recettes variant automatiquement avec le cycle et, dans bien des cas, plutôt même des mesures de consolidation en contradiction avec les exigences conjoncturelles.

Les politiques budgétaires nationales seront donc ramenées, elles aussi, à de simples gestions budgétaires sous contraintes. Le principe de subsidiarité sera ainsi vidé de son contenu. Les gouvernements nationaux n'auront pas plus de possibilités d'action macroéconomique que les gouvernements des Etats américains ou ceux des Länder allemands. Et comme les orientations établies en commun par le Conseil Ecofin ne pourront pas contredire les disciplines imposées par le pacte de stabilité et plus profondément par la création monétaire supranationale, ces gestions budgétaires nationales ne pourront guère contribuer, en cas de nécessité, à un soutien et *a fortiori* à une relance de l'activité économique globale ou nationale.

Au total, on voit donc que, telle qu'elle est conçue, l'union monétaire fait pratiquement disparaître les politiques macroéconomiques aussi bien au niveau communautaire qu'au niveau national. Les pouvoirs publics conservent certes, dans une mesure d'ailleurs fortement limitée par les directives et contrôles communautaires déjà très stricts, quelques politiques structurelles pour agir, à long terme, sur l'évolution de la production et de l'emploi, mais on leur retire tout moyen d'action global et à court terme, pour agir sur la conjoncture ou réagir aux fluctuations et aux crises. On revient sur ce plan-là aussi au XIX<sup>e</sup> siècle où les Etats ne se considéraient pas responsables d'autre chose que de la stabilité de la monnaie et acceptaient avec un certain fatalisme les fluctuations ou les crises éventuelles de l'économie et de la société.

La France a bien essayé, à diverses reprises, d'obtenir ce qu'on peut appeler une certaine « repolitisation » de l'union monétaire en faveur de la croissance et de l'emploi, mais les résultats acquis ou prévisibles ne sont guère concluants et ne modifient que très marginalement la construction adoptée.

Elle a d'abord obtenu de réduire quelque peu dans le pacte de stabilité l'automaticité des sanctions budgétaires dans certaines situations conjoncturelles très exceptionnelles et de compléter le titre du pacte de stabilité en y ajoutant le terme « et de croissance ». On conviendra

que le changement est plutôt d'ordre symbolique. Elle a ensuite contribué à l'adjonction dans le traité d'Amsterdam, signé en octobre 1997, d'un chapitre sur l'emploi, qui renforce la prise en compte de cet objectif dans les politiques communautaires et nationales et accroît les chances d'une certaine harmonisation sociale et parafiscale. Mais il ne s'agit là encore que d'actions structurelles et à long terme et qui dépendent, de surcroît, de décisions collectives incertaines et non pas de procédures conjoncturelles et contraignantes.

La France a enfin et surtout obtenu le principe de la création d'un « pôle économique » à côté du « pôle monétaire » que constitue la BCE, en l'occurrence un Conseil Ecofin restreint aux ministres des pays membres de la zone euro. Mais elle n'a obtenu cette création qu'après avoir concédé à l'Allemagne, successivement, que ce Conseil Euro n'aurait qu'un caractère informel, qu'il ne donnerait pas d'instructions de change à la BCE et enfin qu'il renoncerait même à imposer à celle-ci une coopération monétaire-budgétaire, toutes ces concessions ayant pour effet de vider le projet pratiquement de son contenu.

Le caractère accommodant des négociateurs français mériterait pleine admiration si l'avenir même de l'économie n'était pas dangereusement compromis. Il ne reste en effet dans ces conditions qu'une information réciproque et une surveillance multilatérale des politiques budgétaires, fiscales et structurelles des pays membres de la zone euro, dont on a déjà vu les limites très étroites d'efficacité et qui fonctionnent d'ailleurs depuis fort longtemps sans effets notables, aussi bien à la CEE que dans les grands organismes internationaux (OCDE, FMI, G7).

L'addition des impuissances nationales ne fera évidemment pas un pouvoir européen capable de contrer la faiblesse fondamentale de la croissance liée à la nature de la gestion monétaire. Le système est là aussi verrouillé.

Il faut reconnaître que cette dépolitisation n'a pas que des inconvénients. Bien souvent dans le passé, la politique macroéconomique des Etats s'est caractérisée par des retards, des erreurs, des incohérences, voire même des manipulations électoralistes qui ont aggravé plutôt que résolu les problèmes économiques. Il n'en demeure pas moins que les pouvoirs publics européens se privent ainsi volontairement d'instruments d'intervention qui peuvent s'avérer indispensables dans certaines crises graves et qui existent d'office dans tous les ensembles pluri-étatiques comparables.

Aux USA, par exemple, un véritable gouvernement dispose d'un budget fédéral puissant (plus de 30% du PIB) qui peut assurer une action globale ou sélective, automatique et discrétionnaire, de stabilisation et de redistribution, soutenue de surcroît spontanément par une Banque centrale obligée de viser à la fois la stabilité des prix et le plein emploi. A l'opposé, le budget de la CEE, qui ne représente qu'environ 1 % du PIB communautaire, ne peut absolument pas mener une action d'intervention économique et de solidarité interétatique comparable et ne le pourra pas avant des décennies. Il n'y aura donc pas de gouvernement économique européen avant longtemps et aucun substitut véritable n'est prévu ni même concevable dans cette union monétaire. Le Conseil de l'euro ou euro-groupe ou quel que soit son nom sera purement décoratif.

Techniquement, cette construction est donc désastreuse. Elle est si déséquilibrée que même ce pape du libéralisme et du monétarisme qu'est le grand économiste américain Milton Friedman s'étonne qu'on ait pu concevoir une union monétaire aussi dépolitisée et aussi peu soucieuse de croissance et d'emploi.

En optant pour une croissance systématiquement ralentie, l'Union monétaire européenne impose implicitement à l'Europe un modèle de développement favorisant l'accumulation et la distribution du capital dans le monde plutôt que l'investissement et la puissance industrielle en Europe. Faute de croissance forte, il y aura donc toujours chômage ou précarité et la solution de cette plaie sociale ne pourra alors être trouvée que dans quelque modèle de réduction et de partage du temps de travail, soit sous une forme conventionnelle et flexible (modèle néerlandais), soit sous une forme légale et contraignante (modèle français).

Sous le double mouvement de la valorisation du capital par la politique monétaire et de la réduction du travail par la politique structurelle, l'Europe adoptera finalement une sorte d'économie rentière, à laquelle la prédispose déjà son évolution démographique. Une économie riche mais de moins en moins active, dynamique et innovatrice et donc en déclin relatif dans le monde. Certes, si tout va bien, l'euro, monnaie refuge forte et stable, prendra la succession du franc suisse et les coffres des banques européennes verront affluer les capitaux internationaux. Mais il ne faudra pas espérer un rôle économique plus actif et plus dirigeant dans le monde.

Sur le plan de la politique économique, il est donc clair que les gouvernements nationaux et le Conseil des ministres n'auront plus qu'une influence tout à fait mineure sur l'évolution globale de l'économie aussi bien au niveau national que communautaire et qu'ils seront encore moins capables de réagir à une crise que sous l'emprise actuelle du SME et des critères de convergence. L'abandon de la souveraineté économique et monétaire nationale n'aura pas pour contrepartie la création d'une souveraineté économique et monétaire partagée au niveau européen. On aura renoncé à l'action des Etats sans y substituer celle de l'Union. Le pouvoir politique s'effacera au profit du pouvoir technocratique de la BCE, sorte d'agence supranationale non souveraine parce qu'elle-même soumise à des statuts précis et aux contraintes des marchés financiers internationaux, L'administration des choses se substituera au gouvernement des hommes.

Il va sans dire que lorsque les fluctuations et déséquilibres économiques et les perturbations et dégradations sociales de l'union monétaire deviendront évidents et qu'apparaîtra pleinement l'impuissance institutionnalisée des autorités politiques, la BCE puis l'Union européenne elle-même serviront tout naturellement de bouc émissaire. Au désenchantement déjà perceptible des populations succédera alors la colère, l'hostilité et une réaction nationaliste croissante. Les crises économiques et sociales se transformeront en crises politiques. Le rêve de l'union politique de l'Europe s'éloignera et ce d'autant plus que la nature même de l'union monétaire ne s'y prête absolument pas.

### Vers une Union apolitique

L'évolution politique ne peut pas d'avantage que l'évolution économique ou sociale être parfaitement prévue. Mais il y a des décisions stratégiques qui, par leur nature et leur dynamique, créent des tendances lourdes. C'est ainsi qu'on considérait depuis toujours que, conformément à la méthode Schuman-Monnet, la création d'une union monétaire assurerait un passage quasi automatique à l'union politique. Une telle dynamique aurait pu se produire effectivement avec la création d'une monnaie commune ou avec l'institution d'une politique économique commune, mais avec le modèle d'union monétaire tout à fait dépolitisée qui a été malencontreusement adopté, cet espoir n'a aucune chance de se concrétiser.

Il est clair en effet que ce modèle ne comporte aucune dynamique d'intégration politique. Le gouvernement économique y est remplacé par une agence technocratique, l'objectif collectif commun de croissance par un impératif technique de stabilité monétaire, la solidarité économique par une discipline financière et les interventions publiques par les mécanismes du marché. Tout a été fait pour que le système puisse fonctionner sans projet ni politique commune. Il n'y a donc pas la moindre incitation à passer de cette union monétaire à l'union politique.

La réalisation maastrichtienne couronne ainsi l'évolution paradoxale de la construction européenne depuis une ou deux décennies, dans laquelle les modalités adoptées ont fini par éloigner des finalités visées. Pour avancer dans l'intégration économique, à la fois en profondeur et en largeur, on a renoncé de plus en plus à l'ambition politique initiale. Au fil du temps, le grand marché européen s'est davantage rapproché d'une zone de libre-échange vaste et ouverte que d'une union économique caractérisée par des conceptions et des politiques structurelles communes.

Quant à la coopération politique intergouvernementale instituée par ailleurs, elle aboutit davantage à limiter les velléités nationales par une obligation générale de concertation qu'à créer des politiques communes efficaces, comme la crise yougoslave l'a encore démontré. C'est par l'élargissement plutôt que par l'approfondissement que l'Europe tente de résoudre ses problèmes de sécurité, tout en acceptant son effacement progressif dans les affaires du monde.

L'Union monétaire constitue l'apogée de ce mouvement de dépolitisation. Le schéma final de l'organisation de l'Europe se dessine : deux agences techniques (la Commission européenne et la Banque centrale européenne) assistées d'un organe judiciaire (Cour de Justice) géreront l'évolution économique et sociale, tandis que les gouvernements se retrouveront au sein d'une sorte de Société des Nations européenne (Conseil Européen ou Conseil de l'Europe) assistée d'un autre organe judiciaire (Cour Européenne des Droits de l'Homme) pour arbitrer les divergences internes et neutraliser les impatiences externes. Même si certaines superstructures institutionnelles, comme le Parlement Européen, peuvent donner le change, au terme du processus, l'Europe ne constituera pas une puissante Union Politique, mais une vaste Union Apolitique, une grande Suisse, observatrice neutre et calfeutrée des affaires du monde.

Telle est la vision relativement irénique de l'avenir de l'Europe après l'union monétaire. Mais une autre vision encore moins exaltante n'est pas à exclure. Caractérisée essentiellement par des règles et des automatismes, cette construction ressemble au fond aux unions monétaires européennes du XIX<sup>e</sup> siècle, à étalon métallique (or, argent ou mixte), qui disposaient pratiquement d'une monnaie unique et fonctionnaient tout aussi automatiquement, mais qui n'empêchaient ni les rivalités économiques ni même les guerres entre leurs pays membres.

Certes, l'émission monétaire de la BCE n'aura rien de comparable à l'exploitation des mines d'or et d'argent, mais elle ne tiendra pas davantage compte des situations spécifiques des pays membres et leur imposera les mêmes contraintes monétaires sans véritable politique économique autonome ou solidaire pour en corriger les effets. A certains égards, les pays membres disposaient même au XIX<sup>e</sup> siècle, avec l'émission de monnaie papier compensant la rigidité de l'émission métallique, d'une marge de manœuvre nationale supérieure.

Quoi qu'il en soit, on peut s'attendre à ce que, dans ce cadre très comparable, les déséquilibres intra-européens soient à nouveau un risque permanent, que la compétition économique soit tout aussi exacerbée et les tensions internationales d'autant plus vives que la puissance financière et l'influence politique demeureront parmi les seuls facteurs de réaction à la disposition des Etats. L'union monétaire pourrait ainsi favoriser puissamment la résurgence des rapports de force entre les Etats membres. Il va sans dire qu'à ce jeu de la puissance financière et de l'influence politique, l'Allemagne aura toutes ses chances, notamment à l'Est de l'Europe.

Dans cette perspective, l'union monétaire ne préparerait pas le XXI<sup>e</sup> siècle, mais ramènerait au contraire l'Europe dans la désunion du XIX<sup>e</sup> siècle. Dès lors, non seulement l'union politique mais même la coopération politique seraient compromises. Sans exutoire colonial, l'Europe ressemblerait alors plutôt à la Grèce décadente déchirée par les querelles internes et soumise à un protectorat externe. Il est probable que l'intérêt des entreprises et l'interpénétration des économies empêcheront tout éclatement de l'Union, mais celle-ci ne pourra plus être qu'un espace économique politiquement vide ou déchiré.

On dit que l'enfer est pavé de bonnes intentions et que Dieu aveugle ceux qu'il veut perdre. Si l'union monétaire se réalise comme prévu, la classe politique européenne fêtera probablement cet avènement comme un succès historique de l'idée européenne. Mais elle aura bien tort, car il n'en résultera ni une Europe plus puissante ni une Europe plus indépendante ni une Europe plus solidaire et plus unie, mais une Europe technocratique, entravée et divisée, caractérisée essentiellement par le fatalisme économique et le renoncement politique.

