

# LES CRITERES DE MAASTRICHT ET L'UNION MONETAIRE EUROPEENNE

François BILGER  
Professeur à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg  
(1996)

Le problème des critères de Maastricht, que l'on m'a proposé de traiter devant vous il y a déjà longtemps, est devenu aujourd'hui d'une brûlante actualité puisqu'il fait l'objet, depuis un mois ou deux, d'un vaste débat entre les plus hautes autorités politiques tant au niveau national qu'europeen et donne lieu à des prises de position extrêmement variées.

L'ampleur de ce débat n'est pas étonnante lorsqu'on considère que trois ans à peine avant la date prévue pour l'entrée en vigueur de l'union monétaire, le 1 janvier 1999, deux ans seulement avant la sélection des États admis à participer à son "noyau dur" initial au printemps de 1998, seul un État membre sur les quinze que compte l'Union Européenne remplit toutes les conditions nécessaires à l'adoption de la monnaie unique. Comme au paradis, il y a beaucoup d'appelés et peu d'élus. Alors qu'en 1990, ils étaient encore cinq, leur nombre s'est progressivement réduit et il n'en reste donc finalement plus qu'un seul en 1995, le Luxembourg, qui est certes, d'après les dernières statistiques, l'État au revenu par tête le plus élevé du monde, mais qui est aussi le plus petit de l'Union Européenne. La France et même l'Allemagne, qui a tant insisté pour imposer des conditions sévères à la réalisation de l'union monétaire, n'ont pas réussi l'année dernière à satisfaire à l'ensemble des critères retenus dans le traité de Maastricht et les perspectives pour 1996 et même pour 1997 ne paraissent guère favorables.

On comprend aisément qu'une telle situation et une évolution aussi paradoxale suscitent un certain désarroi parmi les responsables politiques. Lorsque même des États à juste titre réputés pour la rigueur de leur politique économique et sociale ne parviennent pas à respecter ces critères, on est tout naturellement amené à s'interroger sur leur pertinence. Ne sont-ils pas trop contraignants ou même carrément irréalistes et dans ce cas ne faut-il pas les adoucir ou les réviser ? Ou bien faut-il toujours considérer ces critères comme absolument nécessaires et dès lors reporter l'entrée en vigueur de l'union monétaire ? Mais, dans ce cas, ne risque-t-on pas, comme c'est déjà arrivé dans les années soixante-dix, de renvoyer une nouvelle fois la monnaie européenne aux calendes grecques ? Ne faudrait-il pas au contraire faire preuve d'audace politique en abandonnant purement et simplement le carcan du calendrier et des critères et en réalisant tout de suite par exemple une union monétaire franco-allemande ?

Derrière ces questions, ces débats et ces propositions, apparemment très techniques, chacun sent bien que se profilent des enjeux économiques, sociaux et politiques d'une importance considérable. Nous sommes indiscutablement dans une période cruciale où les décisions prises engageront l'avenir de l'Europe et des Européens pour très longtemps. On connaît la plaisanterie classique sur la construction européenne: l'Europe sera un paradis si elle associe les bobbys anglais, les mécaniciens allemands, les cuisiniers français, les horlogers suisses, ... mais ce sera l'enfer si elle nous impose la cuisine anglaise, l'ordre italien, la rigueur grecque, l'humour norvégien....

Je suis profondément persuadé que, selon les choix que nous allons faire en matière monétaire, l'évolution économique et sociale de l'Europe du 21ème siècle sera très bénéfique ou au contraire très incertaine voire même néfaste. La monnaie, en effet, n'est pas seulement cet instrument apparemment banal de mesure et de conservation de la valeur des choses et surtout d'échange des biens et services que tout le monde connaît bien et utilise couramment, c'est aussi - et cet aspect est beaucoup moins connu et beaucoup moins familier - l'instrument le plus puissant de la politique économique, qui détermine dans une large mesure toute l'évolution économique et sociale. Et, dans ce rôle, la monnaie peut être, comme la langue d'Ésope, la meilleure ou la pire des choses.

C'est dire que l'examen des critères de convergence vers la monnaie unique peut nous révéler un peu, à la manière du jeu de cartes interprété par une voyante, quel sera notre avenir, lever un peu le voile de notre destin futur.

### **Les Cinq Critères**

Pour commencer cet examen, évidemment très sommaire dans le temps dont nous disposons, je rappellerai brièvement ces fameux critères. Bien que vous ayez sûrement lu très attentivement, en citoyens consciencieux, le document aussi volumineux qu'obscur que l'on a généreusement distribué à tous les électeurs lors du référendum sur le traité de Maastricht, il n'est peut-être pas inutile d'en rappeler quelques éléments essentiels.

Comme bien souvent, le contenu de ce traité, qui concerne également d'autres aspects de la construction européenne, a résulté essentiellement de compromis franco-allemands, en particulier en ce qui concerne l'union monétaire. Dans ce domaine, la France souhaitait l'établissement d'un calendrier impératif et l'Allemagne l'instauration de conditions contraignantes. On se mit d'accord pour les deux. Bien qu'il apparut immédiatement que la combinaison de ces deux contraintes pourrait être contradictoire et entraîner le difficile arbitrage auquel l'on est aujourd'hui confronté, rien ne fut prévu à cet égard dans le traité. On n'a pas davantage prévu ce qu'il en serait de l'union monétaire, si seuls quelques petits pays ou, avec eux, un seul grand pays satisfaisaient aux critères à la date impérative du 1 janvier 1999, fixée à la demande de la France. On n'a enfin rien prévu pour les relations monétaires à établir entre la future monnaie européenne et les monnaies qui demeureraient nationales, problème délicat et auquel il va falloir trouver une solution, car il n'y aura en tout état de cause pas une vraie monnaie unique, seulement 9 ou 10 monnaies européennes au lieu de 15. Ce ne sont pas, loin de là, les seules imprécisions et lacunes ainsi que les seuls compromis douteux de ce traité rédigé et conclu à la hâte. Malgré l'importance historique de l'entreprise, la sous-estimation des enjeux et des difficultés est tout à fait flagrante. Le contraste entre la rigueur, la précision et la prudence du traité de Rome consacré à l'intégration des marchés et le caractère imprécis, lacunaire et quasi aventureux du traité de Maastricht sur l'intégration - au moins aussi complexe - des monnaies est tout à fait frappant.

Si la France a obtenu un calendrier impératif, c'est l'Allemagne qui a défini la nature de la future union monétaire et les conditions à remplir pour y accéder. Outre le statut d'indépendance de la future banque centrale européenne et des banques centrales nationales et leur mission prioritaire de stabilité des prix ainsi que l'interdiction du financement monétaire des déficits publics et sociaux, elle a donc obtenu la formulation de cinq critères de convergence dont l'objectif était de sélectionner des monnaies de qualité approximativement

égale à celle du mark, de manière à ce que la future monnaie européenne soit aussi bonne et forte que l'actuelle monnaie allemande.

Le premier de ces critères et le plus significatif est celui de la stabilité des prix : le taux d'inflation national ne doit pas dépasser le taux d'inflation moyen des trois pays les plus performants de plus de 1,5%.

Le second critère concerne le taux d'intérêt à long terme, qui ne doit pas dépasser le taux moyen des trois pays les plus performants de plus de 2%. Ce taux reflète le jugement des opérateurs financiers internationaux sur la qualité de la gestion et l'avenir de l'économie et tient d'ailleurs essentiellement compte du taux d'inflation. Ce second critère est donc presque un corollaire du premier. Il traduit l'importance accordée à l'appréciation des marchés financiers internationaux.

Le troisième concerne la stabilité du change : il exige la participation de la monnaie nationale au mécanisme de change du système monétaire européen (SME), l'absence de dévaluation du taux officiel déclaré dans ce cadre et le maintien depuis deux ans du taux effectif du marché dans les marges normales de fluctuation (fixées autrefois à  $\pm 2,25\%$  par rapport au taux officiel et élargies en août 1993 à  $\pm 15\%$ , ce qui n'est pratiquement plus contraignant).

Le quatrième et le cinquième critères, enfin, concernent les finances publiques : le déficit public doit être inférieur à 3% du PIB et la dette publique à 60% du PIB, mais avec une marge d'appréciation en cas de dépassement faible et exceptionnel ou de dépassement faible mais décroissant par rapport aux seuils fixés.

Comme vous le savez, la réalisation effective de ces critères doit être vérifiée au printemps de 1998 sur la base des statistiques de l'année 1997, principale année de référence. Fin 1995, la situation était la suivante: sur les 15 Etats membres de l'Union, 3 ne satisfaisaient à aucun critère (Italie, Grèce, Suède), 3 à 1 critère (Espagne, Portugal, Finlande), 1 à 2 critères (Grande-Bretagne), 3 à 3 critères (Pays-Bas, Belgique, Autriche), 4 à 4 critères (Allemagne, France, Danemark, Irlande) et 1 aux 5 critères (Luxembourg). Pour les 4 ou les 7 pays les mieux placés avec le Luxembourg, le problème est exclusivement celui des finances publiques (déficit ou dette ou les deux). Il s'explique essentiellement par la détérioration de la conjoncture de 1990 à 1993 et à nouveau à partir de 1995, qui a entraîné un accroissement automatique des dépenses économiques et sociales et une réduction automatique des rentrées fiscales et parafiscales. Selon les prévisions budgétaires actuelles, ni la France ni l'Allemagne ne pourraient espérer satisfaire parfaitement au critère du déficit en 1997, mais elles pourraient être "rattrapées" en quelque sorte à l'examen, si la baisse des taux d'intérêt et l'amélioration de la conjoncture provoquent d'ici là une régression tendancielle de leur déficit. En revanche, en cas de détérioration persistante de la conjoncture économique ou encore de relâchement de la rigueur financière à la veille des échéances électorales prévues en 1998 dans les deux pays, l'aggravation du déficit ne permettrait évidemment pas de bénéficier de l'exemption inscrite au traité.

Après ce rappel des faits, j'en arrive maintenant à l'appréciation de ces critères sous l'angle de l'analyse économique.

Il y a eu de nombreuses études à ce sujet, qui - comment s'en étonner compte tenu du caractère improvisé du traité ? - aboutissent à des critiques très importantes. Je laisserai de côté un certain nombre de questions techniques d'interprétation juridique, d'évaluation statistique et

de comparaison internationale, pour me concentrer sur les problèmes de fond, qui apparaissent lorsqu'on procède à la confrontation de ces critères officiels institués par les pouvoirs publics avec les normes idéales ou optimales dégagées par la science économique dans ces domaines. Je me servirai successivement des enseignements de trois théories économiques bien établies, la théorie de la gestion budgétaire optimale, celle de la politique économique optimale et enfin celle de la zone monétaire optimale, qui me permettront de montrer d'abord le caractère arbitraire des seuils fixés, puis le caractère incomplet des critères retenus et enfin le caractère insuffisant des conditions posées à l'union monétaire.

### **Des seuils arbitraires**

On aurait pu imaginer de créer l'union monétaire sans instituer de critères d'admission du tout, en laissant donc participer tous les membres de l'Union Européenne qui l'auraient souhaité et en leur laissant le soin de déterminer ensuite ensemble la politique monétaire et économique commune à mettre en œuvre. Ou encore : on aurait pu fixer des critères monétaires conformes à la moyenne européenne observable, comme on l'avait fait en diverses circonstances, par exemple pour la fixation du tarif douanier commun. Une telle façon de procéder eût été très conforme à l'esprit égalitaire et coopératif initial de la construction européenne. Mais, dans la mesure où l'Allemagne n'était disposée à abandonner le mark, qui a dans ce pays, comme chacun sait, une fonction économique et symbolique exceptionnellement forte, que contre une monnaie européenne aussi solide et aussi prestigieuse, l'institution de critères de sélection plus rigoureux s'imposait mais risquait en même temps d'entraîner des choix assez arbitraires.

Il eut été logique, dans ces conditions, d'avoir recours aux leçons de la science économique. Il n'en a rien été: le choix de la nature des critères et surtout celui des seuils est davantage le résultat de considérations empiriques ou de compromis politiques que d'analyses théoriques.

Le résultat n'est pas trop éloigné des exigences théoriques en ce qui concerne les trois premiers critères, proprement monétaires. A propos des prix, la théorie économique enseigne d'une part qu'un léger taux d'inflation est à la fois inévitable et même souhaitable dans une économie en croissance, pour assurer une certaine lubrification de l'économie et d'autre part que ce taux ne doit pas dépasser un seuil d'illusion monétaire et de compétitivité internationale. En pratique, on estime ce seuil à 2%. Pourquoi n'avoir pas choisi cette valeur absolue ? On l'ignore. Fin 1995, le seuil officiel s'établit à 3%, mais avec une tendance déclinante qui le rapproche progressivement du seuil théorique. Quant au second critère, il relève d'un arbitrage des marchés financiers qui ne peut pas être jugé dans l'absolu. La marge de 2% supplémentaire par rapport aux taux d'intérêt les plus bas est naturellement arbitraire mais correspond à l'écart habituellement observé entre les trois pays les plus performants et la majorité des autres. Enfin, le critère de stabilité des taux de change nominaux, qui est étonnamment relativisé par l'élargissement des marges de fluctuation de 4,5 à 30% au point qu'il ne signifie pratiquement plus rien, est cependant une exigence naturelle pour préparer la détermination d'un taux de change réaliste d'entrée dans l'union monétaire, à condition toutefois qu'il corresponde à un équilibre durable des opérations courantes et à une stabilité durable du taux de change réel. A cet égard, le déficit structurel de la France avec les pays qui ont des chances de faire partie du noyau dur initial soulève un gros problème et exigerait sans doute une dernière dévaluation avant la fixation irréversible des parités.

Contrairement à ces trois premiers critères, les deux concernant les finances publiques n'étaient pas a priori indispensables, puisqu'il n'est pas prévu d'unifier les politiques budgétaires nationales et que le financement monétaire des déficits publics et sociaux a été interdit par d'autres dispositions du traité. On a cependant considéré à juste titre, dans l'optique du traité, qu'il convenait, dans ce domaine aussi, d'établir dès le départ et pour l'avenir, des comportements disciplinés, sous peine de provoquer des perturbations sur les marchés monétaires et financiers et des hausses de taux d'intérêt affectant tous les États participants, ce qu'on appelle des externalités négatives. Mais les critères choisis, essentiellement en fonction des données du moment, ne satisfont pas les théoriciens, dans la mesure où ils fixent des seuils impératifs à la politique budgétaire alors qu'il n'en est rien pour la politique monétaire, et surtout dans la mesure où ils ne correspondent nullement à des normes théoriques.

Du point de vue de la gestion budgétaire optimale, les règles sont les suivantes: il doit y avoir à long terme, l'équilibre budgétaire; à moyen terme, un financement par l'emprunt exclusivement des dépenses d'investissement et donc une dette limitée au niveau de ces dépenses, et enfin à court terme, une variation du solde primaire (solde hors charge de la dette) en fonction des stabilisateurs conjoncturels automatiques ou des politiques anticycliques discrétionnaires. Dans cette perspective, les critères retenus dans le traité sont à la fois trop laxistes (des déficits permanents à 3% du PIB seraient tout à fait excessifs, et c'est la raison pour laquelle le gouvernement allemand a récemment proposé et obtenu la conclusion d'un pacte de stabilité plus rigoureux à cet égard) et trop contraignants (dans certaines circonstances conjoncturelles, il faut pouvoir accepter davantage de déficit).

C'est ce que fait par exemple à l'heure actuelle le Japon pour sortir de sa crise (déficit de 4,9% pour l'exercice 95-96) et il est quand même troublant de penser qu'au cas où il serait situé en Europe, ce pays, pas plus d'ailleurs que les Etats-Unis d'Amérique, c'est-à-dire les deux principales puissances économiques du monde, ne pourraient pas être autorisées en l'état actuel des choses à faire monnaie commune avec le Luxembourg !

Compte tenu de toutes ces observations sur le caractère peu fondé de ces critères, il semblerait judicieux d'adopter en 1998 l'interprétation large que permet d'ailleurs le traité mais de conclure en même temps un pacte de stabilité budgétaire à moyen et long termes plus satisfaisant pour l'avenir. Et c'est probablement le compromis qui s'imposera, pour sortir des difficultés actuelles et tenir le calendrier prévu.

Au terme de cette première analyse des critères, effectuée dans l'optique même du traité de Maastricht qui vise à établir une monnaie européenne forte et une politique monétaire centrale rigoureuse selon le modèle allemand, on peut estimer que ces critères et surtout leurs seuils ne sont pas tout à fait satisfaisants mais sont suffisamment souples pour permettre l'instauration de l'union monétaire prévue.

Mais lorsque l'on confronte ces critères et leurs implications avec ceux d'une politique économique optimale, le point de vue change tout à fait. Ils apparaissent alors comme nettement insuffisants.

### **Des Critères Incomplets**

En instituant les cinq critères monétaires et budgétaires, le traité de Maastricht n'a pas seulement eu pour objectif de préparer l'union monétaire. Implicitement, il a affecté aussi toute

l'évolution économique des pays européens, en modifiant profondément l'utilisation des deux principaux instruments de la politique économique, la politique monétaire et de change et la politique budgétaire, et, plus précisément, en mettant ces instruments exclusivement au service de l'objectif de stabilité des prix.

Cette option est cependant tout à fait contraire aux enseignements de la théorie de la politique économique optimale. Il y a en effet un accord général des économistes pour considérer que la politique économique a au moins quatre objectifs que l'on appelle souvent le carré magique parce qu'ils sont difficiles à réaliser simultanément: la croissance, le plein-emploi, la stabilité des prix et l'équilibre extérieur. Considérant que les deux premiers, dits objectifs réels, et les deux derniers, dits objectifs nominaux, sont généralement complémentaires, on peut éventuellement, par mesure de simplification et en première approche, les ramener à deux: la croissance et la stabilité. Non seulement les économistes, mais même les responsables politiques considèrent à l'unisson qu'une croissance accompagnée d'une forte inflation et une stabilité accompagnée d'une stagnation durable ne constituent en aucun cas des situations économiques souhaitables et que seule l'expansion dans la stabilité représente l'idéal. Il y a donc unanimité sur ces normes d'évolution économique et sur les quatre objectifs de politique économique correspondants.

Dans cette perspective, il est proprement stupéfiant que ne figurent pas dans la liste des critères de Maastricht des normes comparables concernant la croissance et l'emploi. On aurait pu imaginer de fixer un taux de croissance minimum, correspondant par exemple au taux actuel de la croissance potentielle des économies européennes (2,5% à 3,5%) et un taux de chômage maximum (par exemple de 6%, pour ne pas dire 4% comme au Luxembourg). A défaut de se fixer des objectifs aussi exigeants, bien qu'intrinsèquement fort peu ambitieux, on aurait, à tout le moins, dû poser la condition que la réalisation des critères monétaires et budgétaires ne devait pas s'accompagner d'une réduction durable de la croissance et d'une aggravation du chômage. C'était le minimum exigible, mais il n'a pas été retenu, dans une liste qui ne comporte finalement, comme on l'a vu, que des critères nominaux et pas de critères réels.

Le résultat de ce choix délibéré de renoncer à tout objectif et même à toute contrainte en matière de croissance et d'emploi a été naturellement de forcer les gouvernements nationaux désireux de participer à l'union monétaire à orienter leur politique économique uniquement vers la stabilité et même de les inciter, pour atteindre cet objectif plus rapidement, à sacrifier délibérément la croissance et l'emploi. L'exemple type en est la France qui, depuis le traité de Maastricht de 1992, n'a obtenu une stabilité durable des prix et du change et la réalisation de quatre des cinq critères nominaux retenus qu'au prix d'une dégradation constante de sa croissance et d'une aggravation continue du chômage. La France illustre aussi le fait qu'en se simplifiant la réalisation des critères nominaux par le sacrifice des objectifs réels et en utilisant donc la méthode de stabilisation la plus facile et la plus nocive, on n'évite pas à la longue un cercle vicieux: le freinage de la croissance et l'aggravation du chômage compromettent même finalement le respect des critères budgétaires (de déficit et de dette). Lorsque des hommes politiques français prétendent maintenant que Maastricht n'est pour rien dans l'aggravation des déficits publics et sociaux, ils ne font que démontrer soit leur ignorance des mécanismes économiques élémentaires soit leur mauvaise foi. Un certain nombre de ces hommes politiques, même parmi les plus ardents promoteurs de Maastricht, en particulier ceux qui ne sont plus aux affaires, reconnaissent d'ailleurs aujourd'hui la gravité de l'absence de critères réels. Jacques Delors lui-même vient de nous informer qu'à l'époque où il présidait le Comité chargé de préparer le traité, il avait proposé l'introduction d'une norme concernant l'emploi. On est heureux de l'apprendre, mais le refus qu'on lui a opposé ne l'a apparemment pas incité à

s'opposer à l'adoption d'un traité qui a délibérément condamné des millions d'Européens au chômage et à la marginalisation sociale.

Mais cette option concernant les critères de Maastricht ne fait qu'illustrer une stratégie de politique économique française et européenne déjà ancienne et surtout annonce clairement une stratégie future. En effet, depuis les débuts du Système monétaire européen dominé par le mark, l'Europe s'est engagée délibérément dans cette politique économique donnant systématiquement la priorité à la stabilité sur la croissance. Les critères de Maastricht n'ont fait que renforcer les mécanismes de ce système. Et ce qui est le plus grave, c'est qu'en vertu du traité de Maastricht, l'union monétaire européenne une fois réalisée, cette politique sera en quelque sorte institutionnalisée, alors qu'elle est totalement inadaptée à la situation de la France et de l'Europe dans son ensemble.

### **Les Stratégies Économiques**

Pour éclairer cette question décisive pour notre avenir, il me semble utile de vous présenter rapidement les grandes options stratégiques dégagées par la science économique, dans un débat quasi ininterrompu depuis deux siècles, pour assurer à une économie nationale à la fois la croissance et la stabilité. On distingue à cet égard deux stratégies extrêmes, élaborées par la théorie pure, et toute une série de stratégies intermédiaires, généralement recommandées par la théorie appliquée. Je ne pourrai naturellement ici que les présenter très schématiquement.

Une première stratégie extrême, dite keynésienne, du nom du plus grand économiste du XXème siècle, John Maynard Keynes, mais d'origine en réalité très ancienne, consiste à donner la priorité dans la politique économique, à l'objectif de croissance et de plein-emploi. Cette stratégie est essentiellement fondée sur une analyse théorique de l'économie de marché mettant en évidence un risque permanent de stagnation et de sous-emploi et simultanément sur une préoccupation éthique, tenant à l'importance de l'emploi comme facteur de dignité des hommes. Une telle stratégie implique un soutien systématique de la demande globale interne (d'investissement et éventuellement de consommation) de manière à maintenir celle-ci autant que possible au-dessus de la croissance potentielle de l'économie, c'est-à-dire de la croissance résultant des capacités existantes de production, et à "tirer" ainsi en permanence par la demande une croissance effective menacée, selon cette analyse, de faiblesse chronique.

A cet effet, il doit y avoir utilisation prioritaire des instruments les plus puissants de la politique économique au soutien de l'activité: en particulier la politique monétaire devra être accommodante, voire laxiste (taux d'intérêt systématiquement bas), la politique budgétaire anti-cyclique et la politique salariale dynamique. Une telle stratégie devrait garantir une croissance forte et un taux d'emploi élevé, mais elle peut évidemment s'accompagner de tendances à l'inflation et au déficit extérieur, c'est-à-dire mettre en cause le second groupe d'objectifs. Pour éviter ces effets secondaires néfastes du traitement principal, on compte d'abord sur un automatisme, une sorte de cercle vertueux, (la forte croissance de la production et donc de l'offre globale devrait en permanence freiner l'inflation et stimuler l'exportation), on propose ensuite l'utilisation d'autres instruments de politique économique (la politique des revenus voire le contrôle des prix et le contrôle des changes) et on recommande enfin, si nécessaire, des programmes occasionnels de stabilisation et de dévaluation pour remettre en quelque sorte, de temps à autre, les compteurs à zéro. Un point très important à relever pour notre propos est qu'une telle stratégie entraîne et implique le choix d'une monnaie de valeur moyenne ou même faible, sur le plan interne et externe.

La seconde stratégie extrême, qualifiée de classique ou encore de monétariste, constitue l'option exactement inverse: la priorité est donnée à la stabilité et à l'équilibre extérieur. Elle se fonde elle aussi sur une analyse théorique, qui met précisément l'accent sur la tendance spontanée, en économie de marché, à une inflation croissante, voire même galopante, et également sur une préoccupation éthique : le refus du faux monnayage et de ses conséquences économiques et sociales perverses, ainsi que le refus de l'endettement et donc de la dépendance extérieure. Les conséquences de politique économique sont évidemment très opposées : il s'agit de freiner la demande interne, de la maintenir en dessous de la croissance potentielle et d'utiliser donc à cet effet les instruments les plus efficaces: la politique monétaire, la politique budgétaire et la politique salariale seront constamment rigoureuses. Les résultats d'une telle stratégie sont, bien entendu, une grande stabilité des prix et généralement un excédent extérieur. En revanche, il y a des risques de récession et de chômage. Contre ces effets secondaires néfastes, on compte d'abord là aussi sur un cercle vertueux, (le développement de la compétitivité-prix et donc de la demande externe et des exportations, qui se vérifie surtout si la monnaie nationale fait partie d'un système monétaire international qui la maintient sous-évaluée), on compte ensuite sur l'utilisation d'autres instruments de politique économique, en particulier les politiques structurelles permettant en quelque sorte de "pousser" la croissance du côté de l'offre et enfin on accepte, si nécessaire, des programmes occasionnels de relance de la demande pour redonner du tonus à l'économie. Il va sans dire qu'une telle stratégie établit et implique une monnaie forte, sur le plan interne et externe.

Comme cela arrive aussi dans d'autres sciences, il n'y a donc pas, en sciences économiques, une seule conception théorique pure de l'évolution et de la régulation de l'économie de marché, mais deux. Et ces deux paradigmes se disputent depuis deux siècles la prééminence théorique et l'influence pratique. Après un siècle de domination classique, la crise des années trente, qui a surtout démontré le danger du chômage, a assuré une longue prépondérance de la conception keynésienne et la crise des années soixante-dix, qui a d'abord propagé l'inflation et engendré des déficits massifs, a entraîné un retour en force des idées classiques.

Pour les spécialistes de théorie appliquée à la politique économique, cette controverse permanente entre théoriciens purs est à la fois très utile, parce qu'elle approfondit sans cesse l'analyse économique et qu'elle éclaire les choix essentiels, et très nuisible, parce qu'elle simplifie exagérément la réalité et qu'elle engendre des modes et des aveuglements idéologiques. La réalité des économies concrètes est en effet beaucoup moins schématique que ne la conçoivent les deux modèles extrêmes et les grandes crises successives ont démontré que l'économie de marché pouvait être autant menacée par un chômage massif que par une inflation galopante et parfois même par les deux à la fois. C'est la raison pour laquelle les économistes spécialistes de politique économique considèrent que, sauf cas extrêmes assez rares, il convient de préconiser plutôt des stratégies intermédiaires entre l'option classique et l'option keynésienne, donnant une importance approximativement égale aux deux objectifs de croissance et de stabilité et visant donc un développement équilibré de la demande globale par rapport à la croissance potentielle, soit par un réglage fin de son évolution entre les risques d'inflation et de chômage, ce qui est l'idéal, soit, à défaut, par une alternance de mesures de soutien et de freinage. Une telle stratégie implique évidemment une monnaie de valeur moyenne.

Ces spécialistes considèrent surtout qu'entre les options extrêmes des théories pures, qui correspondent à des modèles encore une fois très schématiques et simplifiés des économies nationales, il y a toute une gamme d'options intermédiaires et que le choix d'une stratégie

optimale est fonction d'un grand nombre de conditions structurelles économiques, sociales, politiques, voire même culturelles, spécifiques d'une économie nationale. Chaque nation a donc sa propre politique économique optimale. Il n'y a pas de modèle universellement valable.

Parmi ces structures à prendre en compte et qu'il est ici impossible de présenter toutes, il y en a une qui est aujourd'hui incontestablement, en raison de l'internationalisation et même de la mondialisation des échanges, d'une importance tout à fait capitale : le degré d'ouverture de l'économie considérée et plus précisément le rapport entre exportations ou importations nationales et production ou revenu national.

Lorsqu'une économie exporte la plus grande part de sa production et importe la plus grande part de sa demande, ce qui est généralement le cas de petits pays (autour de 50% pour les Pays-Bas et même de 85% pour le Luxembourg), on comprend aisément qu'une politique de soutien de la demande interne est peu efficace et même très risquée pour l'équilibre extérieur et qu'il vaut mieux, dans cette constellation, donner la priorité absolue à la stabilité des prix intérieurs, parce que celle-ci est alors une condition essentielle de la compétitivité et donc de la croissance elle-même entièrement entraînée par l'exportation. Une stratégie classique ou très proche de cette option extrême s'impose alors, avec une monnaie donc forte à l'intérieur, mais en même temps si possible sous-évaluée grâce à l'appartenance à un système monétaire ou même à une union monétaire.

Lorsqu'au contraire l'économie a un faible taux d'importation et d'exportation, ce qui est le cas des très grands pays (9% du PIB pour le Japon, 11 % pour les USA), il est évident que la croissance ne peut absolument pas être fondée sur la seule stabilité des prix et sur le cercle vertueux de compétitivité internationale et de forte exportation qu'elle entraîne. Dans de tels pays, la politique économique doit donc être plutôt proche du modèle keynésien. C'est d'ailleurs la ligne que les Etats-Unis ont généralement appliquée depuis Roosevelt et même encore sous le règne très libéral de Reagan, avec un déficit public et extérieur quasi permanents et donc une monnaie faible, artificiellement soutenue cependant par son usage international en tant que monnaie mondiale de réserve et de transaction et par un endettement international croissant. C'est également la stratégie adoptée, sous une autre forme encore, par le Japon, en particulier depuis quatre ans.

Enfin, lorsque les pays sont de dimension et d'ouverture internationale moyennes, la logique impose une stratégie tout à fait intermédiaire. C'est d'ailleurs cette position moyenne que les grands pays européens (avec à l'époque des taux d'ouverture de 15% pour la France à 20% pour l'Allemagne de l'Ouest) ont généralement suivie jusqu'à la crise des années soixante-dix, avec des résultats dans l'ensemble très satisfaisants aussi bien pour la croissance que pour la stabilité.

### **Une Politique Inadaptée**

Il est tout à fait normal qu'avec l'ouverture croissante des économies entraînée par l'intégration européenne et la libération mondiale des échanges, les objectifs de stabilité et de compétitivité aient pris progressivement plus d'importance depuis deux décennies dans tous les pays, que les politiques économiques concrètes aient donc toutes glissé quelque peu vers l'option classique et qu'avec la brutale aggravation de l'inflation interne et du déficit extérieur à la suite des deux chocs pétroliers de 1973 et 1979, il y ait même eu un basculement très net des politiques économiques européennes vers cette option extrême.

Mais, ce qui était au départ une nécessaire et saine réaction immédiate aux immenses déséquilibres provoqués par les chocs pétroliers est devenu malheureusement ensuite, sous l'influence des conceptions idéologiques et surtout des contraintes du SME, une option durable tout à fait excessive et injustifiée par rapport aux conditions réelles des économies nationales et encore plus de l'économie européenne dans son ensemble.

C'est l'Allemagne qui, après la conjonction malencontreuse d'une politique de relance et du second choc pétrolier, s'est engagée systématiquement à partir de 1982 dans cette voie. La France a suivi à partir de 1983, elle aussi après une relance keynésienne tout à fait excessive, passant ainsi d'un extrême à l'autre. Du fait de la domination du mark dans le SME, ce "modèle allemand" s'est ainsi progressivement imposé à tous les pays européens et ce d'autant plus qu'une politique moins rigoureuse était, dans un système de taux de change stables dominé par une monnaie - leader forte, automatiquement vouée à l'échec. Les critères de Maastricht, exclusivement orientés, comme on l'a vu, vers la stabilité et la rigueur, ont couronné et renforcé cette évolution vers une politique unidimensionnelle et de plus en plus inadaptée. C'est seulement à partir de 1992 que certains pays européens (Grande-Bretagne, Italie, Espagne ...) ont enfin abandonné délibérément cette stratégie inadéquate et ont ainsi assuré un minimum de croissance à l'Europe, mais, même hors du mécanisme de change du SME, leur politique en principe bonne risquait d'être compromise par la politique systématique de freinage de leurs partenaires commerciaux du futur noyau dur. Dans la compétition internationale, le plus rigoureux l'emporte nécessairement, mais ce n'est pas pour cela qu'il a raison.

On peut s'étonner peut-être de l'existence et de la persistance d'une telle erreur collective de politique économique. Mais il existe de nombreux autres cas de "pensée unique" fautive et obstinée dans l'histoire. Par exemple, durant la crise des années trente, la plupart des gouvernements ont poursuivi avec une remarquable détermination des politiques dont ils pensaient qu'elles étaient les seules possibles, alors qu'elles nous paraissent rétrospectivement incompréhensibles et même absurdes. Il est d'ailleurs tout à fait frappant de constater que les politiques actuelles ressemblent de plus en plus à celles des Hoover, Brüning ou Laval dans les années trente. Il ne faut jamais sous-estimer l'extraordinaire capacité des gouvernements à se tromper radicalement et à poursuivre avec obstination des politiques complètement erronées.

Quoi qu'il en soit, les résultats de ces erreurs récentes de politique économique sont aujourd'hui tout à fait clairs. Si l'Allemagne a pu bénéficier dans les années quatre vingt de la détermination et de l'antériorité de sa politique de rigueur ainsi que d'un taux d'ouverture relativement élevé (autour de 30% à la fin des années 80), elle se débat à son tour aujourd'hui dans les difficultés, parce qu'avec la réunification, ce taux est retombé à 22%, qu'avec sa politique de monnaie forte, le mark est à présent surévalué par rapport au dollar et aux monnaies européennes dévaluées et qu'avec l'exportation de sa politique restrictive, elle a elle-même contribué à restreindre ses propres débouchés dans les pays du SME, qui sont ses principaux clients. Très logiquement, le "modèle allemand" est aujourd'hui en crise dans son propre pays.

En s'alignant durablement sur ce modèle et en adoptant donc la politique du franc fort, la France a bien entendu réussi à obtenir sans grand mérite une belle stabilité des prix et un excédent extérieur appréciable, mais au prix d'un freinage continu de sa croissance effective, continuellement inférieure à sa croissance potentielle, d'une aggravation quasi ininterrompue du chômage et d'un déficit chronique et croissant de ses finances publiques et sociales, un déficit même supérieur à celui de l'Allemagne malgré l'absence du poids collectif d'un événement aussi

considérable que la réunification allemande. En France, plus que dans tout autre pays européen, on vérifie clairement depuis des années, que la stabilité des prix n'assure pas automatiquement une croissance suffisante, quand les conditions d'un tel enchaînement vertueux ne sont pas réunies, ce qui est précisément le cas de la France, notamment en raison d'un taux d'ouverture de 22% seulement. Lorsqu'on avance, comme c'est fréquemment le cas, que ce sont généralement les pays à faible inflation qui réalisent la meilleure croissance, on confond tout simplement corrélation et causalité.

Si l'adoption d'une stratégie économique extrême était inadaptée à la situation des grands pays européens, sa généralisation systématique à toute l'Union Européenne, telle qu'elle a été réalisée par les mécanismes du SME, puis par les critères de Maastricht et enfin par les recommandations répétées des instances européennes, constituait une faute de politique économique encore plus grave. Cette erreur repose sur ce que les philosophes appellent un sophisme de composition, qui consiste à transposer au niveau collectif une règle valable au niveau individuel. John Maynard Keynes avait déjà, lors de la crise des années trente, mis en évidence un tel sophisme: un bon père de famille doit constituer une épargne et en cas de crise économique et de menace de chômage il doit même l'augmenter, mais si tous les individus en font autant et si de surcroît l'Etat croit devoir les imiter, alors la crise ne cesse de s'aggraver. L'addition de comportements individuels rationnels mène à un résultat global néfaste.

Aujourd'hui, l'Europe fait exactement la même erreur, au niveau international cette fois-ci. Si, à l'exemple allemand, chaque nation épargne toujours plus, c'est-à-dire comprime systématiquement sa demande globale et freine donc ses importations, et si l'Union Européenne ne veut pas ou n'a pas les moyens de compenser ces tendances nationales, la crise ne peut que s'aggraver. Et c'est bien ce que l'on a observé en Europe depuis le début des années quatre vingt: ralentissement systématique de la croissance et aggravation automatique du chômage. En comprimant tous ensemble leur demande interne, sous l'effet des contraintes du SME puis des critères de Maastricht, les pays européens se sont en effet mutuellement empêchés de pouvoir bénéficier de la demande externe que chacun espérait. Seule la demande mondiale a pu leur donner de temps à autre une certaine impulsion, mais dès que celle-ci s'affaiblissait, l'économie européenne retombait dans sa léthargie, comme ce fut par exemple le cas en 1995, à la surprise assez surprenante de tous les gouvernements européens. L'assouplissement général des politiques monétaires (baisse des taux d'intérêt) réalisé depuis, peut certes redonner un certain tonus à l'activité, mais ce regain sera forcément faible et provisoire, sauf si par miracle l'économie mondiale connaissait à l'avenir une croissance suffisamment forte pour traîner derrière elle cette Europe léthargique.

Toute autre aurait été l'évolution économique européenne si on avait eu l'intelligence, dans le traité de Maastricht d'ajouter aux critères de stabilité des critères de croissance et d'emploi. Alors la réalisation de la stabilité des prix aurait certes été un peu plus difficile, il aurait fallu appliquer des méthodes un peu plus subtiles que la simple compression de la demande avec ses effets pervers sur la croissance, mais en fin de compte le résultat global aurait été bien meilleur pour tous.

Mais le pire est encore à venir, à partir du moment où l'union monétaire sera réalisée. En effet, avec les dispositions du traité de Maastricht, cette stratégie d'épargne nationale sera alors quasi institutionnalisée. Il y aura une politique monétaire statutairement rigoureuse, des politiques budgétaires nationales limitées par les règles prudentielles établies et toutes sortes d'autres mécanismes et des politiques salariales nécessairement restrictives. Avec les

contraintes du grand marché européen et de la mondialisation, toutes les politiques nationales seront en effet maniées dans un esprit de compétition et de rigueur.

Dans ces conditions, la politique européenne globale, moyenne des stratégies nationales, sera totalement inadaptée à la réalité européenne : l'Union Européenne est en effet, plus encore que les Etats-Unis, hors d'état d'assurer sa croissance par les seules exportations qui ne représentent que 10% du PIB global (20% pour l'éventuel noyau dur). On retrouve le sophisme de composition: les pays membres sont moyennement ou fortement ouverts, mais l'Union Européenne dans son ensemble l'est peu. Lui appliquer implicitement un modèle de politique économique valable pour un pays extrêmement ouvert est évidemment un contresens. Et l'euro fort, qui est censé se substituer aux monnaies nationales, aggravera sans cesse ces difficultés, tant à l'intérieur de l'Union en contraignant les pays périphériques à freiner leur demande ou à dévaluer qu'à l'extérieur de l'Union face à un dollar moyen ou même faible, en freinant les exportations vers le reste du monde. L'Europe continuera ainsi à perdre des parts du marché mondial, comme elle ne cesse de le faire depuis qu'elle est dans un système monétaire dominé par une monnaie forte.

Devant cette évolution désastreuse, on cherchera bien entendu des boucs émissaires pour n'avoir pas à remettre en cause la politique économique suivie. Le plus commode sera le monde du travail. On accusera donc la rigidité des salaires, le manque de flexibilité des travailleurs, la hausse des charges sociales, le développement de la protection sociale et on essaiera de les réduire de diverses manières. Les "Pères La Rigueur" habituels de la politique française s'en donneront à cœur joie, sans s'inquiéter outre mesure des conséquences humaines, mais, comme disait La Rochefoucauld, "On s'accommode aisément des maux d'autrui". Le résultat combiné d'une politique économique erronée et du démantèlement social sera bien évidemment une aggravation continue de la crise européenne, sans compter la fin du modèle de société européen.

Les Français ont commencé depuis quelque temps à prendre conscience du coût collectif de la préparation de la Monnaie Unique. Mais ils ne savent pas encore que le coût social de sa réalisation sera encore bien plus élevé, parce que la politique économique institutionnalisée dans le traité de Maastricht est proprement suicidaire. La crise n'est pas finie, elle ne fait que commencer.

### **Des conditions insuffisantes**

Terminons enfin avec une dernière approche du problème des critères, la plus fondamentale, celle qui consiste à les confronter aux concepts de la théorie de la zone monétaire optimale. C'est une confrontation indispensable, puisque cette théorie, bien connue des spécialistes, a été élaborée, dans les années soixante, et approfondie depuis, précisément pour permettre de poser aussi objectivement que possible le problème de l'unification monétaire européenne, et qu'elle a dégagé les conditions structurelles requises pour qu'une Union Monétaire soit réalisable sans risques et présente des avantages supérieurs à ses inconvénients. Or, on constate qu'aucune de ces conditions n'a été reprise dans le traité de Maastricht et, en confrontant les normes théoriques à la réalité, on s'aperçoit qu'elles ne sont, à l'heure actuelle, que très imparfaitement réalisées, ce qui condamne dans son ensemble ce projet mal conçu.

Il n'est pas possible ici d'entrer dans le détail de cette théorie complexe. Je me contenterai donc d'indiquer les quatre conditions essentielles d'intégration d'une zone monétaire

optimale: intensité et équilibre structurel des relations économiques entre les pays considérés, mobilité des facteurs de production ou flexibilité de leur rémunération, proximité et diversité des structures de production et, enfin, identité des comportements et préférences collectives, notamment en matière de croissance et de stabilité, bref tout ce qui assure une forte convergence réelle et pas seulement nominale et une forte symétrie de réaction des économies nationales ainsi qu'une grande stabilité des taux de change réels.

Les études statistiques faites à l'aide de ces normes sur la réalité européenne depuis les années soixante jusqu'aux années récentes montrent qu'il y a effectivement en Europe une petite zone monétaire optimale, qui regroupe quelques petits pays autour de l'Allemagne mais sans la France, et surtout que globalement l'Union Européenne ne constitue pas une telle zone, en particulier à cause d'une relativement faible mobilité et flexibilité du travail et d'une forte divergence naturelle des préférences collectives. L'Union Européenne n'est pas non plus le contraire d'une zone monétaire optimale. Elle se trouve de toute évidence dans l'état intermédiaire d'une zone en voie d'intégration économique croissante, une constatation qui recouvre d'ailleurs l'évidence politique et l'intuition culturelle que l'Europe se situe aujourd'hui, dans tous les domaines, quelque part à mi-chemin entre la dispersion nationale d'hier et l'union continentale de demain.

D'un autre côté, ces analyses théoriques montrent que l'inexistence de certaines conditions de zone monétaire optimale n'exclut pas la possibilité d'une union monétaire, mais à condition que l'absence de ces critères naturels soit compensée par l'existence de mécanismes institutionnels tels qu'ils fonctionnent dans une union politique puissante et solidaire. C'est ainsi que les États-Unis d'Amérique disposent d'une union monétaire depuis longtemps, alors qu'ils ne constituent pas non plus une zone monétaire optimale à tous points de vue (bien qu'ils s'en rapprochent davantage que l'Union Européenne), et ceci grâce à l'existence d'un puissant budget fédéral qui représente plus de 20 % du PIB global et qui assure par ses mécanismes automatiques et ses interventions discrétionnaires, une triple fonction de stabilisation (contre les fluctuations conjoncturelles spécifiques de chaque État), de redistribution (contre les tendances longues défavorables et les déséquilibres structurels) et enfin de stimulation globale (contre les conséquences trop déflationnistes d'éventuelles politiques de rigueur de la Banque centrale).

Rien de tel dans l'Union Européenne. D'abord, si l'objectif de stabilité est sans cesse rappelé dans le traité de Maastricht, il n'y a pratiquement en Europe aucune référence à la nécessité d'assurer également la croissance et le plein-emploi. Ensuite, contrairement à la Banque centrale américaine qui a la double mission d'assurer à la fois la croissance et la stabilité, la Banque centrale européenne n'aura statutairement pour mission prioritaire que la seule stabilité. Enfin et surtout, face aux chocs conjoncturels asymétriques, aux mutations structurelles déséquilibrantes et aux politiques monétaires prioritairement déflationnistes, le budget central de l'Union Européenne, qui représente à peine 1 % du PIB total, ne fait absolument pas le poids. Du point de vue de la redistribution, il y a certes quelques fonds structurels de solidarité, mais essentiellement au bénéfice des pays qui ne feront pas partie de l'union monétaire au départ, et le traité a expressément exclu toute péréquation fiscale permanente et toute solidarité automatique. Quant à la stabilisation et à la stimulation, la capacité de ce budget est quasi nulle. On a certes prévu dans le traité une certaine coordination des politiques budgétaires nationales par des décisions supranationales, mais d'une part l'intensification de la compétition entre les entreprises et les États européens et d'autre part les contraintes fiscales et prudentielles inscrites dans le traité favoriseront, comme on l'a vu, une utilisation systématiquement concurrentielle et non coopérative des budgets nationaux. Et il en sera de même pour les politiques salariales, en l'absence de toutes normes européennes

minimales dans ce domaine. Il n'y aura donc pas de gouvernement économique européen en face de la Banque centrale. Chaque gouvernement national mènera sa propre politique dans un esprit compétitif et donc de rigueur. La prétendue concertation franco-allemande de relance du mois de janvier 1996 vient d'illustrer à nouveau les profondes divergences nationales en matière de régulation économique. C'est le principe du "chacun pour soi" qui s'imposera, mais sans qu'il y ait, comme aux États-Unis, "un dieu pour tous".

Les leçons de l'analyse économique sont donc claires: l'Union Européenne ne présente ni les conditions naturelles ni les conditions institutionnelles d'une union monétaire viable et, avec la politique économique prévue, même un petit noyau dur ne constituera pas une solution valable pour l'Europe.

### **Une Alternative Réaliste**

Si le rejet d'un projet d'unification monétaire rapide résulte clairement de l'analyse économique, les études menées dans le cadre de la théorie des zones monétaires optimales n'ont pas du tout abouti à la conclusion qu'il fallait maintenir le statu quo de la coexistence de monnaies nationales indépendantes. Puisque l'Europe est en voie d'intégration économique et donc de réalisation progressive des conditions structurelles de l'unification monétaire, les spécialistes ont très logiquement proposé de s'engager rapidement dans un processus d'unification monétaire partielle : la création d'une monnaie européenne commune s'ajoutant aux monnaies nationales. En attendant donc que l'Europe devienne une zone monétaire optimale ou dispose des nécessaires compléments institutionnels ou contre-poids budgétaires et fiscaux, s'impose un système bi-monétaire combinant le maintien des monnaies nationales avec la création immédiate d'une monnaie commune, appelée par la suite à se transformer progressivement et pragmatiquement en monnaie unique. Les projets précis, élaborés individuellement ou collectivement par de nombreux spécialistes, ont été extrêmement variés dans le détail, mais toujours conformes au même principe, alors qu'il n'y a pas eu, à ma connaissance, un seul projet d'économiste depuis trente ans correspondant à la méthode adoptée à Maastricht.

Le système bi-monétaire aurait présenté énormément d'avantages et n'aurait comporté aucun des inconvénients de la monnaie unique. La monnaie commune aurait pu être adoptée immédiatement par tous les États membres sans la moindre condition préalable. Elle aurait donc évité toute division de l'Europe et les problèmes qu'une telle division peut créer tant sur le plan économique que politique. Elle aurait été émise et gérée en commun dans l'intérêt de tous les pays européens. A l'intérieur de l'Union, ce système aurait laissé une large autonomie aux États nationaux dans le cadre d'une organisation monétaire axée sur la monnaie commune et à l'extérieur, il aurait permis de défendre les intérêts généraux de l'Europe face aux grandes monnaies mondiales. La monnaie commune aurait bien entendu servi aux transactions européennes et internationales des entreprises et des particuliers. Enfin, au fur et à mesure que l'intégration économique et politique aurait progressé, la monnaie commune aurait élargi progressivement ses fonctions au détriment de celles des monnaies nationales et se serait ainsi transformée à terme en monnaie unique par le dépérissement naturel des monnaies nationales.

Mais, nonobstant toutes ces études et tous ces projets, je le répète, quasi unanimes des spécialistes depuis les années soixante jusqu'à nos jours et malgré l'absence des conditions naturelles ou institutionnelles indispensables, les responsables politiques s'engagèrent

délibérément dans l'autre voie: celle de la création rapide et directe de la monnaie unique, du passage direct des monnaies nationales à la monnaie unique.

Ce fut d'abord le cas en 1969-1970 avec un premier projet de monnaie unique, qui devait être réalisé en 1980, sur la base du rapport Werner. A l'époque, il y avait, il est vrai, des circonstances atténuantes pour un choix aussi peu conforme aux propositions théoriques parce que les pays européens disposaient au fond à ce moment-là d'une sorte de monnaie commune. En effet, le Système monétaire international de l'époque, celui dit de Bretton-Woods, auquel participaient tous les pays européens, était axé sur une monnaie internationale, en l'occurrence le dollar, de valeur moyenne et permettant donc une politique économique intermédiaire. Dans ce système, les pays européens avaient réussi à atteindre une remarquable stabilité des changes, une très grande convergence à la fois nominale et réelle, bien supérieure à celle d'aujourd'hui, et des performances économiques remarquables: une croissance de 5% par an et le plein-emploi. Presque tous les États satisfaisaient alors aux critères de stabilité de Maastricht et de surcroît aux critères réels qui ne sont pas dans le traité. Malgré toutes ces conditions favorables, le projet échoua cependant à cause de l'effondrement du Système en 1973, non pas pour des raisons proprement économiques mais pour des raisons essentiellement politiques (les charges de la guerre du Vietnam), et à cause de la crise économique qui en est directement résultée.

En 1979, on reconstitua en Europe un système monétaire international plus limité mais fondé sur les mêmes principes, le SME, et il y eut même l'embryon d'une monnaie commune européenne de valeur moyenne, l'écu. Malheureusement on n'alla pas jusqu'à créer une véritable monnaie européenne, puisque l'écu n'est qu'une monnaie panier abstraite, et surtout on n'en fit pas la référence des monnaies nationales, puisque les parités bilatérales entre les monnaies nationales furent maintenues. Dans ces conditions, s'établit ce désastreux système dominé par le mark, monnaie nationale forte entraînant une politique économique unidimensionnelle, dont nous avons vu qu'elle est à l'origine de toutes nos difficultés économiques et sociales actuelles.

L'écart entre les performances des pays européens dans la période où leurs monnaies étaient en zone dollar et celles de la période où elles sont en zone mark est tout à fait frappant et ce contraste se vérifie d'ailleurs si l'on compare, à l'heure actuelle, les performances des pays de la zone mark et celles des pays se trouvant toujours dans la zone dollar, notamment la plupart des pays asiatiques, qui font, comme on sait, de 6 à 10% de croissance annuelle moyenne. Comment ne pas être frappé par la différence de comportement à cet égard entre l'Asie et l'Europe ? Dans les deux continents, on trouve une monnaie forte, mais en Asie pas un seul État n'a eu l'idée saugrenue de rattacher sa monnaie au Yen et d'être ainsi entraîné dans la stagnation économique par un pays leader à monnaie forte. Directement ou indirectement, tous ces pays demeurent rattachés au dollar et pratiquent donc une politique économique moyenne, et ils s'en portent remarquablement bien. Si l'idée de se rattacher à une monnaie forte et d'adopter une politique exclusive de stabilité était si géniale qu'on semble le penser en Europe, pourquoi tous ces pays asiatiques, qui nous dépassent aujourd'hui à tous les points de vue, ne l'ont-ils pas adoptée ? Qui a fait le meilleur choix : les pays de la zone mark ou ceux de la zone dollar ?

Si on avait écouté les économistes, il y aurait depuis un quart de siècle une sorte de dollar européen, l'Europe aurait beaucoup mieux surmonté la crise et connaîtrait aujourd'hui des performances sans doute inférieures à celles des pays asiatiques, qui sortent du sous-développement, mais certainement beaucoup plus satisfaisantes que les performances enregistrées. Mais, en 1989, lorsqu'il fut à nouveau question de l'unification monétaire, nonobstant toutes les leçons de l'expérience précédente et en dépit d'un projet de monnaie commune présentée par le gouvernement britannique, le Comité Delors puis les responsables

politiques ont repris l'idée absurde de l'instauration prématurée de la monnaie unique et pire encore, d'une monnaie unique forte, et de la politique économique unidimensionnelle correspondante.

### **Science et Politique**

On m'a demandé un jugement sur les critères de Maastricht. Ma réponse a été donnée en trois temps:

- dans l'optique du traité de Maastricht, qui est celle de l'adoption d'une monnaie unique forte et d'une politique économique axée sur la stabilité, ces critères sont arbitraires mais assez réalistes et pourront donc être satisfaits si l'interprétation large permise par le traité est adoptée en 1998 ;
- mais, dans l'optique d'une politique économique optimale pour l'Europe, ces critères sont dramatiquement insuffisants, pour le présent et surtout pour l'avenir, du fait de l'absence d'objectifs ou de contraintes concernant la croissance, qui va être, contrairement à toutes les affirmations officielles, la grande victime de la monnaie unique forte et de la politique économique rigoureuse ;
- enfin, dans l'optique d'une organisation monétaire vraiment optimale pour l'Europe, ces critères sont tout à fait incomplets, du fait de l'absence des conditions structurelles, naturelles et surtout institutionnelles, d'une union monétaire viable et bénéfique.

Telles sont les conclusions de l'analyse économique, établies par les spécialistes et confirmées par des Prix Nobel d'économie aussi réputés que Maurice Allais, Gary Becker ou Milton Friedman. Jamais sans doute il n'y a eu un clivage aussi profond entre science économique et pratique politique que dans ce domaine de l'unification monétaire européenne. On pourrait à la rigueur comprendre un tel écart si les avis des spécialistes étaient divergents ou fluctuants, mais il y a eu rarement un consensus aussi large et aussi constant de la profession. On pourrait aussi comprendre ce fossé s'il y avait une totale incompatibilité entre les conclusions de l'analyse économique et les finalités de l'action politique. Dans une telle situation, mes convictions personnelles m'auraient fait choisir sans hésiter le progrès politique plutôt que la rationalité économique. Mais il se trouve que ce n'est absolument pas le cas, puisque les économistes ont toujours proposé dans ce domaine une solution alternative non seulement meilleure sur le plan technique mais aussi très satisfaisante du point de vue politique face à une option technocratique dont les défauts sont évidents. Un grand nombre de ces défauts, de ces failles et de ces lacunes du traité de Maastricht sont d'ailleurs aujourd'hui reconnus, même par des partisans déterminés du traité, mais il est à craindre que le refus absolu des responsables politiques actuels de renégocier sa partie monétaire par peur "d'ouvrir la boîte de Pandore" (Jacques Santer) n'aboutisse qu'à des corrections marginales et tout à fait insuffisantes.

On peut, bien entendu, ne tenir aucun compte de toutes les études scientifiques ainsi que de tous les avertissements réalistes et créer l'union monétaire par la seule volonté politique. Tout est possible au pouvoir politique, mais il faut alors s'attendre à en payer le prix collectif. Et ce prix sera considérable, car les lois économiques violées se vengent toujours, non pas tellement au début, où une certaine euphorie sera possible, mais de plus en plus par la suite, quand la rigidité monétaire du noyau initial, aggravée par la division monétaire de l'ensemble de l'Union, entraînera des déséquilibres économiques cumulatifs et sans doute des tensions politiques croissantes.

Il y a un mot célèbre de Winston Churchill qui me semble s'appliquer tout à fait dans ce contexte. Lors d'une grande réunion publique tenue au lendemain de la victoire, le célèbre homme d'État britannique, après avoir énuméré toutes les fautes politiques commises dans l'entre-deux guerres, qui avaient mené à la grande crise des années trente et à son couronnement dans la deuxième guerre mondiale, s'écria avec force : "A l'avenir, nous ne ferons plus les mêmes erreurs", mais il ajouta aussitôt à voix basse : "nous en ferons d'autres".

Je crois que rien ne confirme davantage cette prévision que l'évolution depuis un quart de siècle des efforts d'unification monétaire en Europe. D'un côté, la volonté politique d'assurer la stabilité des monnaies nationales et de créer une monnaie européenne montre que nous avons su tirer les leçons du passé et que nous voulons aller vers un avenir meilleur dans une Europe unie, projet que j'approuve de toutes mes forces. Mais, d'un autre côté, l'histoire montre que, dans ce but tout à fait louable, nous commettons à nouveau des erreurs lourdes de conséquences, tout aussi graves peut-être que celles de l'entre-deux guerres, même sur le plan politique. Déjà l'Europe est en train de perdre pied sur le plan économique et politique et est de plus en plus considérée par les Asiatiques ou les Américains comme le continent malade et décadent du monde. Je crains qu'avec l'application du traité de Maastricht et son obsession de stabilité économique et monétaire, caractéristique d'un asile de rentiers et de vieillards, l'Europe aille définitivement vers son déclin. Je ne mets pas en doute la sincérité de tous les chefs d'entreprise, financiers et fonctionnaires qui pensent que leur expérience de gestionnaires leur donne la compétence économique nécessaire pour prôner si activement ce traité néfaste, mais qui risquent de déchanter quand ils s'apercevront que la réalisation de l'union monétaire dégradera les perspectives de croissance de leurs entreprises. Je ne mets pas en doute non plus la bonne volonté de beaucoup de responsables politiques européens qui s'accrochent contre vents et marées à ce projet irréfléchi, mais on sait bien que "l'enfer est pavé de bonnes intentions", comme disait Pascal.

Je suis désolé de conclure cet exposé de manière aussi négative et de jouer le rôle ingrat de Cassandre. Ce n'est pas dans ma nature et j'aurais infiniment préféré contribuer à dissiper la morosité actuelle et à annoncer un avenir radieux et des lendemains qui chantent. Mais il se trouve que toutes mes études dans ce domaine ont forgé une conviction absolue et que je n'ai pas le droit de la taire.

J'ai relu récemment les "Nouveaux principes d'économie politique" de Simonde de Sismondi, un économiste européen qui réagissait lui aussi, au début du 19<sup>e</sup> siècle, lors de la première grande crise de l'économie industrielle moderne, à une politique économique qu'il jugeait erronée. Il a parfaitement exprimé, dans la préface à cet ouvrage classique, ce que je ressens moi-même aujourd'hui et je ne résiste donc pas, pour finir, à l'envie de le citer. "J'étais vivement ému, écrivait-il à l'époque, de la crise commerciale que l'Europe a éprouvée dans ces dernières années, des souffrances cruelles des ouvriers des manufactures dont j'avais été témoin dans toute l'Europe. J'étais persuadé que les gouvernements, que les nations faisaient fausse route et qu'ils aggravaient la détresse à laquelle ils s'efforçaient de remédier. De tous côtés, il me semblait voir des gens de bien qui faisaient le mal, des patriotes qui ruinaient leur pays, des âmes charitables qui multipliaient les pauvres. Peut-être m'accusera-t-on de présomption pour avoir attaqué les opinions de tant d'hommes, dont j'honore également et les lumières et le caractère; mais lorsqu'il s'agit de la science du bien public, un honnête homme ne doit se laisser arrêter par aucune considération personnelle".

**Conférence publiée dans la revue ELAN mai-juin 1996**

