

La nouvelle politique économique dans l'union monétaire européenne

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

Avec l'entrée en vigueur de l'union monétaire européenne le 1 janvier 1999, il n'y aura pas seulement une mutation historique de l'organisation monétaire de l'Europe, mais aussi et en même temps un changement historique de la politique économique en Europe.

Quelles sont les caractéristiques et quelles seront les conséquences de cette transformation?

*

La réorganisation de la politique économique a fait l'objet de nombreux développements dans le traité de Maastricht du 7 février 1992 : les objectifs et principes généraux sont présentés dans les articles 2 et 3a et les instruments et procédures détaillés dans les articles 102a - 109d du Titre VI intitulé "Politique économique et monétaire" ainsi que dans quelques protocoles annexes. Les lacunes ou imprécisions du traité ont ensuite suscité, principalement à l'initiative de l'Allemagne et de la France, des dispositions complémentaires qui ont été adoptées au Conseil européen de Dublin en décembre 1996 (pacte de stabilité budgétaire et nouveau système monétaire européen).

La principale novation est l'établissement d'une politique monétaire et de change commune, qui est la suite logique du remplacement des monnaies nationales par la monnaie unique, l'euro. La politique monétaire (politique des taux d'intérêt à court terme et de la masse monétaire) est confiée à une Banque centrale européenne totalement indépendante et libre de ses actes. La politique du taux de change est en principe partagée entre le Conseil des ministres (pour la conception) et la Banque centrale (pour l'exécution), mais en pratique, compte tenu de la nature de l'actuel Système monétaire international, elle ne dépend que des décisions de la Banque centrale. En l'absence d'un budget européen important (qui ne représente actuellement que 1 % du PIB communautaire), les autres grands instruments de la politique économique demeurent au niveau national : les politiques budgétaires restent du ressort des gouvernements nationaux et les politiques salariales demeurent assurées par les partenaires sociaux, soit dans des conventions nationales, régionales ou sectorielles soit au sein même des entreprises.

Il y a donc une division verticale de la politique économique entre le niveau communautaire et le niveau national. Cependant, pour éviter des instabilités et des incohérences entre ces deux niveaux, les politiques budgétaires nationales, en principe autonomes, sont à la fois disciplinées par diverses règles et sanctions contraignantes et coordonnées par de grandes orientations communes établies par le Conseil des ministres. Enfin, si les politiques communes

et nationales doivent en principe viser tous les objectifs traditionnels de la politique économique (croissance, emploi, stabilité des prix et équilibre extérieur), une nette prééminence est accordée à la stabilité des prix, qui constitue l'objectif prioritaire des politiques communes et une contrainte permanente pour les politiques nationales.

Cette nouvelle organisation entraînera trois importantes transformations de la politique économique par rapport à la situation actuelle :

- une dénationalisation par la fin de la souveraineté monétaire et la forte limitation de la souveraineté budgétaire des nations
- une dépolitisation par la prééminence d'un pouvoir technique, la Banque centrale, sur les pouvoirs politiques (Conseil des ministres et gouvernements nationaux)
- enfin une déresponsabilisation par la priorité accordée à la seule stabilité des prix et la réduction de l'engagement collectif en faveur de la croissance et du plein-emploi.

Ces caractéristiques de la nouvelle organisation européenne en font une expérience très spécifique et unique dans le monde. Elle se distingue en particulier très fortement de celle du pays le plus comparable à l'Union Européenne par sa dimension et sa structure, les Etats-Unis d'Amérique. Dans le modèle américain, la Banque centrale est équilibrée par un gouvernement économique central, la politique monétaire fédérale est complétée et éventuellement corrigée par une politique budgétaire fédérale, et enfin, aussi bien la Banque centrale que le Gouvernement fédéral poursuivent simultanément et à égalité la réalisation du plein-emploi et celle de la stabilité des prix.

*

Le futur modèle européen peut-il être considéré comme opérationnel et efficace?

Il est généralement assez difficile de prévoir les résultats d'une politique économique en voie de création, mais, en l'occurrence, la tâche est facilitée dans la mesure où l'Union monétaire européenne (UME) n'est au fond que le prolongement du Système monétaire européen (SME), en vigueur depuis une quinzaine d'années, au moins pour les pays qui en ont constamment fait partie et qui constituent précisément le futur « noyau dur » de l'union monétaire. Or, on connaît les performances réalisées dans le cadre du SME : stabilité croissante et durable des prix, mais malheureusement aussi ralentissement sensible de la croissance et aggravation du chômage ou précarisation de l'emploi.

Certes, il est possible de relever un certain nombre d'améliorations techniques dans l'organisation de l'UME par rapport à celle du SME. La politique monétaire sera mieux adaptée et plus acceptable pour l'ensemble des pays participants du fait qu'elle sera dorénavant déterminée par une Banque centrale européenne en fonction de la situation économique globale et non pas dictée par la Banque centrale allemande en fonction principalement de sa situation économique nationale. La politique du change sera moins contraignante, puisque l'obligation et l'incertitude du change disparaîtront à l'intérieur de l'Union monétaire et que le taux de change de l'euro par rapport aux autres monnaies sera flexible. Les politiques budgétaires seront plus disciplinées, moins laxistes et peut-être aussi mieux coordonnées. Enfin, les politiques fiscales et salariales seront mieux ajustées, dans la mesure où les disparités fiscales et salariales seront transparentes d'un pays à l'autre et que disparaîtra toute illusion monétaire. Mais on peut aisément établir que tous ces changements n'auront que des effets ponctuels et limités, particulièrement dans les pays du noyau dur dont les économies sont déjà très harmonisées.

Ce qui est beaucoup plus important et tout à fait décisif, c'est que la construction d'ensemble de la politique économique demeurera toujours aussi déséquilibrée et que la conception d'ensemble de la politique économique restera toujours aussi extrême et unilatérale dans l'UME que dans le SME. La prééminence de la Banque centrale allemande est simplement remplacée par celle de la Banque centrale européenne et, face à celle-ci, les gouvernements nationaux et les partenaires sociaux, plus nombreux, plus dispersés et plus lointains, auront une capacité moindre de compensation ou de correction. Le pouvoir technocratique s'affirmera donc encore davantage par rapport au pouvoir politique et au pouvoir social.

Un autre déséquilibre s'y ajoutera avec l'institution de sanctions automatiques ou quasi-automatiques de l'Union Européenne à l'égard des Etats fautifs, alors qu'aucune forme d'aide solidaire et automatique n'est prévue, contrairement à ce qui existe, en contrepartie de la disparition d'une politique monétaire et de change autonome dans toutes les unions monétaires comparables, notamment aux Etats-Unis. Enfin et surtout, la stratégie allemande de politique économique donnant la priorité absolue à la stabilité des prix sera transposée au niveau européen, alors que les conditions de son effet positif sur la croissance et l'emploi n'y ont jamais été réunies comme en Allemagne et ne le seront pas davantage à l'avenir.

Les mêmes causes produisant généralement les mêmes effets, on peut donc s'attendre à ce que la future politique économique reproduise les mêmes erreurs et les mêmes cercles vicieux que l'actuelle : taux d'intérêt ou de change relativement élevés et hausses de salaire relativement faibles, grande stabilité des prix et même tendance déflationniste, instabilité à court terme et faiblesse à long terme de la croissance, chômage ou insécurité sociale croissante, déficits budgétaires et sociaux permanents et donc rigueur financière et sociale constante, déception politique et impopularité croissante de l'Union Européenne.

L'enfer est, dit-on, pavé de bonnes intentions. Le traité de Maastricht en est un parfait exemple. Les objectifs de ce traité étaient tout à fait louables : créer une union monétaire européenne et établir une politique économique commune. Malheureusement, dans les deux cas, les réalisations ont été fondées sur des options erronées : une monnaie unique immédiatement au lieu d'abord d'une monnaie commune complémentaire des monnaies nationales et la stratégie allemande de la politique économique au lieu de la conception américaine, mieux adaptée et beaucoup plus satisfaisante pour une Union Européenne tout aussi vaste et hétérogène que les Etats-Unis d'Amérique.

Conférence présentée à ECOPOLIS le 12 décembre 1996.