



DOSSIER EUROPE

NOTE LASAIRE N° 59

**REFONDER L'EURO,
UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE**

Par André GAURON

Avril 2017

Ce dossier se compose de six notes :

- Note 57 : Introduction : replaçons l'égalisation dans le progrès au cœur du projet européen, par Joël MAURICE
- Note 58 : La question de l'optimalité de la régulation de la zone euro, par Michel FRIED
- Note 59 : Refonder l'euro, une perspective historique, par André GAURON
- Note 60 : La grande panne du « dialogue social » européen. Peut-il aujourd'hui exister ?, par Joël DECAILLON
- Note 61 : Sur l'Europe sociale et le « Socle européen des droits sociaux », par Jean-Pierre MOUSSY
- Note 62 : Synthèse (résumés des Notes Lasaire n° 57, 58, 59, 60, 61)



REFONDER L'EURO, UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE

André GAURON

RESUME

L'euro fait l'objet, depuis de nombreuses années, d'intenses débats et d'interrogations sur son devenir¹, alimentés par les crises grecque et des dettes souveraines, un niveau élevé de chômage ou encore par la politique de la BCE. Dès 1992, le référendum sur le traité de Maastricht avait mis en lumière l'existence d'un fort courant souverainiste hostile à l'euro, animé alors par Philippe Seguin, puis, à partir de la mise en place de l'euro et de la banque centrale européenne (BCE), par une contestation permanente de la parité retenue pour la conversion du franc et d'un objectif de la BCE exclusivement centré sur la lutte contre l'inflation².

La présente Note a trois objets. Le premier est de répondre à ces critiques en replaçant la création de la monnaie unique dans une perspective historique et en rappelant les motivations des gouvernements français, qui n'ont pas changé depuis le Président Pompidou et que l'on peut résumer en une alternative monétaire simple : laisser la monnaie flotter ou s'ancrer dans des changes fixes ? La réponse a toujours été la même : la monnaie doit rester inscrite dans le cadre d'un ordre monétaire stable. Les gouvernements français n'ont jamais accepté la fin du système de Bretton Woods imposée unilatéralement par le Président Nixon. A défaut de pouvoir agir au niveau mondial, ils ont cherché de la stabilité au niveau européen avec le serpent monétaire, puis le SME enfin avec l'euro.

Le deuxième objet est de montrer que, contrairement à ceux qui voient dans l'euro un pas vers la construction d'une Europe politique, parfois ouvertement revendiqué par tel ou tel responsable, parfois pas, la monnaie unique s'est constamment inscrite dans une perspective souverainiste à la fois de reconquête d'un pouvoir monétaire national et de défense de la souveraineté budgétaire, bancaire, financière et, last but not least, sociale des Etats. De fait la création d'une monnaie unique est, avec la libre circulation des personnes instaurée par les accords de Schengen³, la continuation du grand marché unique européen. Un grand espace économique unifié par la monnaie et par la concurrence « libre et non faussée » et où la nationalité devient indifférente à la circulation des personnes. Un espace sans les institutions politiques, sociales, économiques, financières au niveau européen, qui garantiraient l'indispensable solidarité et cohésion sociale. Un vaste marché où les Etats nationaux demeurent, mais qu'ils sont impuissants à encadrer, du fait de la primauté attribuée à la concurrence, élevée au rang de principe organisateur souverain. Un vaste marché où toute

¹ Voir par exemple, Jacques Sapir, *Faut-il sortir de l'euro ? Le seuil*, Paris 2012, Michel Devoluy, *L'euro est-il un échec ? La documentation française*, Paris, 2012, ou plus récemment, Joseph E. Stiglitz, *L'euro, comment la monnaie unique menace l'avenir de l'Europe*, ed. Les liens qui libèrent, traduction française 2016.

² Cette critique s'est toutefois atténuée, voire à disparu depuis l'arrivée de Mario Draghi à la présidence de la BCE et l'adoption de mesures non conventionnelles de soutien à l'économie.

³ D'où l'extrême importance que la chancelière allemande, Angela Merkel, attache à préserver la libre circulation des personnes dans le cadre de la négociation du Brexit.

stratégie coopérative de croissance, que les Français ne cessent de réclamer, est impossible parce que antinomique avec la souveraineté économique, budgétaire, financière, sociale des Etats. L'échec de l'euro, c'est d'abord celui de cette construction purement néo-libérale.

Son troisième objet est d'esquisser une voie de progrès. Contrairement à ce que prétendent les partisans de la sortie de l'euro, celle-ci n'est pas une option. Tout retour en arrière aux monnaies nationales, enserrées ou non dans une monnaie commune, n'aurait aucune viabilité. Les économies européennes sont devenues trop intégrées les unes aux autres pour se passer d'une monnaie unique. Son défaut est d'être aujourd'hui au service exclusif de la réalisation du marché unique et de sa préservation, comme les responsables européens ne cessent de le répéter dans leurs feuilles de route pour un approfondissement de l'union économique et monétaire⁴ ; la poursuite dans cette voie n'est pas davantage une option, tant elle nourrit les ressentiments contre une Europe qui ne porte plus en elle le progrès. L'Europe, et pas seulement l'euro, nécessite une refondation qui réalise le but de l'Union affirmé dès le traité de Rome qui est de « promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples » et « une union sans cesse plus étroite entre les peuples ». Une telle refondation ne peut se faire que si le social prime sur la concurrence, le politique sur le diplomate, la démocratie sur le règne des experts et des lobbys.

* * * * *

⁴ *Refonder l'Union économique et monétaire européenne*, « Rapport des Cinq Présidents » présenté par Jean-Claude Juncker, président de la commission européenne, avec Donald Tusk, président du Conseil européen, Jeroen Dijsselbloem, président de l'Euro-groupe, Mario Draghi, président de la BCE, et Martin Schulz, président du Parlement européen.

1. AUX ORIGINES FRANÇAISES DE L'EURO

Le système de Bretton Woods (1944) des parités fixes mais ajustables entre les principales monnaies nationales ne laissait d'échappatoire à personne. Il y avait toujours un moment où le déficit extérieur imposait sa loi, c'est-à-dire une dévaluation du taux de change de la monnaie, aux Etats-Unis comme aux autres pays. Empêtré dans la guerre du Vietnam, qui creusait déficits interne et externe, le président Nixon n'entendait pas s'y soumettre. Après avoir décidé, le 15 août 1971, de dévaluer dollar par rapport à l'or fixée, il supprima, deux ans plus tard, toute référence à l'or et imposa le flottement du dollar américain par rapport aux autres monnaies. Le système monétaire international issu de la deuxième guerre mondiale avait vécu.

1.1. LES PREMIÈRES INITIATIVES EN FAVEUR D'UNE MONNAIE EUROPÉENNE

Dès la fin des années soixante, « dans la crainte de voir les parités intra-européennes mises en danger par une réévaluation désordonnée des monnaies européennes face à l'instabilité du dollar », les Etats membres de ce qui n'était à l'époque que la Communauté européenne avaient pris des devant et mandaté une commission, sous la présidence de Pierre Werner, premier ministre luxembourgeois, pour définir les conditions d'une union économique et monétaire. Le rapport préconisait sa réalisation en trois étapes étalées sur dix ans, avec dès le début la création d'un Fonds européen de coopération monétaire (FECOM), destiné à intervenir sur le marché des changes pour « maintenir la cohésion monétaire des pays membres ». La dernière étape, celle de l'union monétaire, devait aboutir à la fixation irrévocable des parités, la libération totale des mouvements de capitaux et la création d'un « système communautaire de banques centrales ».

Remis en octobre 1971, au lendemain de la décision du président Nixon, les propositions du rapport furent abandonnées. Le basculement dans un système monétaire de flottement généralisé des monnaies créait une réalité nouvelle⁵, mais les questions qui avaient motivé le rapport demeuraient. Le risque de mouvements désordonnés entre les monnaies européennes se trouvait même exacerbé par l'asymétrie des évolutions des changes face au dollar avec, d'un côté, une évolution à la hausse du mark allemand, du florin néerlandais ou encore de la couronne danoise et, de l'autre, une pression à la baisse sur le franc, la lire italienne mais aussi la livre sterling. Les européens cherchèrent donc à coopérer pour faire flotter leurs monnaies de concert par rapport au dollar avec des parités quasi stables entre elles, tout en gardant la faculté de procéder à des ajustements si les divergences d'inflation ou des balances des paiements devenaient insoutenables. Tel fut le rôle du « serpent monétaire », puis du « système monétaire européen (SME) ».

Créé en 1972 à l'initiative du président Pompidou, le serpent monétaire se proposait de créer une solidarité entre les monnaies européennes des Etats membres avec une marge de fluctuation de + ou - 2,5%. Mais face à une dévaluation continue du dollar, il se révéla incapable de maintenir la cohésion entre les monnaies européennes. Entrée dans le serpent en mai 1972, la Grande-Bretagne en sort un mois plus tard, puis c'est au tour de la lire italienne en janvier 1973, suivie l'année suivante par le franc. Réintégré dans le serpent, ce dernier en ressort à nouveau en 1976, puis à nouveau en 1978 suite à l'effondrement du dollar qui perd 12 % en un an. L'explosion du serpent monétaire fait alors resurgir la question soulevée par le rapport Werner de la création d'une monnaie unique entre les neuf pays alors membres de la Communauté européenne. La proposition est faite en octobre 1977 par le britannique Roy

⁵ Ce basculement ne sera toutefois officialisé qu'en janvier 1976, lors de la réunion du comité intérimaire du FMI, tenue à la Jamaïque.

Jenkins, président de la Commission européenne de l'époque, qui l'accompagne de la création d'un budget de l'union européenne qui serait fixé à 10 % du PIB des Etats membres. Trop tôt. Les gouvernements lui préfèrent un serpent rénové. Ce sera le système monétaire européen (SME) créé en 1979 à l'initiative du président français, Valéry Giscard d'Estaing et du chancelier allemand, Helmut Schmidt.

Désormais, les monnaies européennes sont rattachées à une monnaie panier, l'ECU, constituée au prorata du poids des économies européennes, avec une très faible marge de fluctuation de 1,125 % et seul l'ECU fluctue par rapport au dollar. Il y a donc introduction d'un écran entre le dollar et les monnaies européennes. Ce dispositif est complété par la mise en place d'un mécanisme d'intervention des banques centrales, en cas d'attaque spéculative contre l'une ou l'autre des monnaies. A peine créé, le SME reproduit cependant la même asymétrie d'évolution que le serpent monétaire, avec un mark tout puissant qui impose l'évolution de l'ECU face au dollar. L'instabilité redevient la règle et la cohésion du système ne peut être maintenue qu'au prix de la dévaluation des monnaies les plus faibles : le franc en octobre 1981, juin 1982, mars 1983 et avril 1986 ; le franc belge en février 1982, la peseta espagnole et la lire italienne qui en sort provisoirement en septembre 1992. Quant à la livre sterling, elle revit les mêmes affres qu'avec le serpent : entrée en 1992, elle en est éjectée en septembre. En août 1993, une nouvelle crise ébranle le SME, qui ne survit qu'en élargissant ses marges de fluctuations à 15 %. Entre temps, le traité de Maastricht, qui crée la future Union économique et monétaire et instaure une monnaie unique, est entré en vigueur.

1.2. LE RAPPORT DELORS

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, la nécessité d'aller au-delà d'une simple solidarité organisée des fluctuations des monnaies européennes est réapparue. Toutefois, il ne s'agit plus, pour les Français du moins, de se protéger des conséquences des mouvements du dollar. A Paris, on cherche à reprendre le contrôle de la politique monétaire à une Bundesbank qui l'impose de facto au sein du SME comme elle l'imposait au sein du serpent monétaire. Si le rapport au dollar est mis en avant, le but réel est bien de rééquilibrer les rapports entre pays européens. Ce n'est pas un hasard si les premiers jalons de la future Union économique et monétaire sont lancés en janvier 1988 par Edouard Balladur, alors ministre de l'économie et des finances, qui fut comme secrétaire général de l'Elysée un très proche collaborateur du président Pompidou, favorable à l'époque à la création d'une monnaie commune. Le Conseil européen d'Hanovre de juin 1988, au lendemain de la réélection de François Mitterrand à la présidence de la République, confie à Jacques Delors, président de la commission européenne, le soin de présider un groupe de travail chargé de déterminer la marche à suivre pour créer une union économique et monétaire.

La mission qui lui est confiée - « étudier et proposer les étapes concrètes devant mener à l'union économique et monétaire » - et sa composition - les gouverneurs ou présidents des banques centrales des douze Etats membres de l'époque⁶ - ne sont pas anodines. L'objectif n'est pas de débattre du bien-fondé ou non de créer une Union économique et monétaire mais d'en définir les modalités et les différentes étapes. Le choix d'un des deux rapporteurs parmi l'état-major de la Bundesbank assure à celle-ci que son point de vue sera pris en compte. Il le sera largement. Remis en avril 1989, le rapport est adopté un mois plus tard au Conseil européen de Madrid de juin qui arrête en même temps le principe de la préparation d'un traité nécessaire à la réalisation de l'union économique et monétaire.

⁶ Jacques Delors y ajoutera quatre membres, tous spécialistes des questions monétaires : le vice-président de la Commission européenne, le directeur général de la Banque des Règlements internationaux, le président de la Banca exterior de Espana, et un professeur d'économie de Copenhague.

Cette fois-ci, l'initiative ira à son terme en dépit de la chute du mur de Berlin, dans la nuit du 9 au 10 novembre 1989, qui change brutalement les priorités allemandes : l'unification allemande avant l'unification monétaire. Le président Mitterrand sent immédiatement le danger d'un cavalier seul allemand et monnaie son soutien à l'unification allemande contre l'engagement ferme de l'Allemagne en faveur de l'union monétaire. Ce soutien acquis, le chancelier Kohl propose lors du Conseil européen réuni à Strasbourg, en décembre 1989, que la date de la Convention intergouvernementale (CIG), « soit déjà en 1990 dans le souci qu'émane de Strasbourg un message politique clair ». Rien ne peut plus dès lors arrêter la marche vers la création d'une monnaie européenne. La CIG est convoquée à Rome en décembre 1990 et termine ses travaux un an plus tard à Maastricht où est signé le traité d'Union économique et monétaire. Après ratification par les Etats membres (et deux votes des danois qui avaient d'abord dit « non » et un référendum gagné de justesse en France⁷), le traité entre en vigueur le 1^{er} janvier 1993.

Si le projet d'une Europe fédérale animait le comité Werner, et si cette perspective est aussi à l'origine de son échec, rien de tel avec le traité de Maastricht. L'Union monétaire est d'abord la fille de l'Acte unique, adopté en 1986⁸, et donc de la réalisation du marché unique (européen), conçu comme une alternative au rejet par les Etats membres de toute intégration politique de type fédéral proposée en 1985 par le comité Dooge. L'année précédente, sans tambour ni trompette, un autre accord a été signé entre quelques Etats, sans aucun traité, qui instaure la libre circulation des personnes : l'accord dit de Schengen, qui supprime les frontières intérieures à l'Europe. L'Acte unique le prolonge en instaurant la libéralisation totale des mouvements de capitaux au sein de l'espace économique européen et érige la concurrence en principe cardinal de la construction européenne.

Dès 1960, dans un article devenu célèbre, l'économiste canadien, Robert Mundell⁹, avait attiré l'attention sur le fait qu'il est impossible de concilier liberté des mouvements de capitaux, taux de change fixe et autonomie de la politique monétaire nationale, notamment des taux d'intérêt. Cela vaut pour les monnaies nationales comme pour la monnaie européenne. La fixation au 1^{er} janvier 1990 de la liberté des mouvements de capitaux poussait les Européens à renforcer la coordination monétaire pour réduire les risques de mouvements spéculatifs. Rien n'obligeait, à l'époque, de concevoir cette liberté comme généralisée. La suppression des contrôles de changes nationaux aurait parfaitement pu s'accompagner du maintien d'un contrôle des changes aux frontières de l'Europe. Cette solution aurait supposé d'en confier la gestion à une autorité européenne, embryon d'une direction européenne du Trésor. Plutôt que de partager leur souveraineté sur ce point précis, les Etats membres ont préféré, sous la pression de Margaret Thatcher, premier ministre britannique, renoncer à celle-ci.

1.3. LE REJET DU FLOTTEMENT DE LA MONNAIE

Difficile dans ce contexte de parler comme Jacques Sapir, dans son réquisitoire contre l'euro, de « fédéralisme furtif »¹⁰. Celui-ci a cependant raison quand il pointe le rôle majeur de la libération des mouvements de capitaux dans l'avènement de l'euro, mais, lors du vote de l'Acte unique, personne n'y trouva à redire. Pas plus les responsables politiques de tous bords que les économistes qui, plus tard, se feront les pourfendeurs de l'euro. Pour les présidents et

⁷ Référendum du 20 septembre 1992 : oui 51,04% des suffrages exprimés.

⁸ L'Acte unique a été voté à la quasi-unanimité par l'Assemblée nationale française, seuls les députés communistes ont voté contre, les députés Front national et deux RPR s'abstenant.

⁹ Robert Mundell, « The Monetary Dynamics of International Adjustment under Fixed and Flexible Exchange Rates », *Quarterly Journal of Economics*, vol 74, 1960.

Robert Mundell, « A Theory of Optimum Currency Area », *American Economic Review*, 1961.

¹⁰ Jacques Sapir, op.cit., p. 40.

les gouvernements français, l'enjeu poursuivi avec ténacité depuis quarante ans est toujours le même : contenir le leadership monétaire allemand, reprendre la main sur la Bundesbank en la noyant dans un ensemble plus vaste. Depuis le président Pompidou, la France cherche dans une démarche institutionnelle le graal qui lui permettrait de faire jeu égal au plan monétaire avec l'Allemagne. Au moment où Bretton Woods se désagrègeait sous l'impérialisme de la politique américaine, la France aurait pu, à l'instar de la Grande-Bretagne faire le choix de laisser flotter sa monnaie. Aucun responsable français ne l'a jamais envisagé. La question de laisser ou non flotter le franc n'a pas manqué de se reposer à chaque attaque contre le franc. La réponse a toujours été la même, y compris pour Pierre Bérégovoy lors de la crise monétaire de mars 1983 : si on doit sortir, tout doit être fait pour revenir au plus vite dans le serpent ou le SME. Le flottement du franc est une façon d'échapper à la négociation du taux de change avec les allemands. Il n'a jamais été vu comme une politique permanente possible et ceux qui aujourd'hui préconisent la sortie de l'euro ne sont pas prêts, pour autant, à franchir ce pas.

Plusieurs raisons expliquent ce rejet d'un franc flottant : une préférence française pour le retour à Bretton Woods et à un ordre monétaire international de changes fixes ; le risque en cas de flottement monétaire de devoir se résoudre, pour éviter une trop forte dévalorisation, à fixer un taux d'intérêt élevé qui pèserait inévitablement sur l'investissement et d'avoir à mener une politique budgétaire et salariale restrictive pour limiter le déficit extérieur. Mais la raison principale est l'impossibilité de définir une politique monétaire autonome. La France n'est ni les Etats-Unis, ni l'Allemagne. Elle ne bat pas monnaie avec « négligence » pour financer son déficit extérieur comme les Américains ; elle ne recherche pas une hausse de sa monnaie pour importer de la désinflation et tirer profit de la capacité de son industrie à imposer ses prix sur les marchés internationaux des biens d'équipement. Elle doit naviguer entre un dollar dont la baisse allège la facture pétrolière, ce qui l'incite à suivre le Deutsche Mark, et ce même Deutsche Mark dont la revalorisation renchérit les importations de biens d'équipement, donc nuit à l'investissement. Quarante ans plus tard, les termes de ce débat n'ont guère changé. Le souverainisme monétaire français n'est qu'une illusion. Illusion tenace chez certains, mais illusion.

2. LE RÊVE DU RETOUR AU PLEIN EMPLOI PAR LA DÉVALUATION

2.1. MONNAIE COMMUNE ?

Si on écarte le flottement, la solution proposée par les partisans de la sortie de l'euro est l'adoption d'une monnaie commune et non unique¹¹. Une monnaie commune présente aux yeux de ses promoteurs l'avantage de maintenir les monnaies nationales pour les transactions internes et de disposer d'une monnaie commune qui seule flotterait par rapport au dollar et aux autres monnaies non européennes. Les monnaies nationales seraient dans des rapports fixes entre elles mais ajustables pour tenir compte des divergences d'évolution économique. A la différence du SME, elles ne seraient pas librement convertibles et ne pourraient donc pas faire l'objet d'attaques spéculatives. L'avantage supposé de ce système est le maintien de la possibilité de la dévaluation, chaque fois que l'économie française divergerait trop de celle de ses voisins, en premier lieu de l'Allemagne. En revanche, dans l'ordre monétaire post Bretton Woods, la monnaie commune, à l'instar de l'euro, serait tributaire des marchés financiers et des mouvements, parfois erratiques, affectant le dollar. Pour y faire face, Jacques Sapir préconise « un accord collectif sur les restrictions à apporter aux mouvements de capitaux »¹².

¹¹ Cf. Jacques Sapir, op.cit..

¹² Ibid, p. 173.

En réalité, l'hypothèse du retour à la souveraineté monétaire grâce à une monnaie commune n'est pas une option. Le cours du franc resterait déterminé, non pas par les autorités monétaires nationales, mais par celui de la monnaie commune, monnaie flottante. En cas de surévaluation de la monnaie commune, les différents Etats garderaient la possibilité d'en amortir l'impact en demandant un ajustement à la baisse de leur parité vis-à-vis des autres monnaies européennes. Autrement dit, en dévaluant. Mais, de la même façon que dans le SME, la France n'en aurait pas la maîtrise. La parité du franc contre les autres monnaies ou contre la monnaie commune exigerait une négociation entre Etats membres, donc avec les Allemands, comme dans le serpent ou le SME. Alors que la possibilité d'une dévaluation est le seul objectif de l'adoption d'une monnaie commune, la réalité de celle-ci se révèle hautement problématique, réalisable que sous étroite surveillance de nos partenaires qui s'efforceraient d'en limiter la portée pour défendre leur propre compétitivité. En matière de souveraineté retrouvée, on fait mieux. Si on renonce à toute monnaie unique, il n'y a pas d'autre alternative à l'euro que de revenir au franc en le laissant flotter à l'instar de la livre sterling. Mais cela s'apparenterait plus à un saut dans le vide qu'à une décision réfléchie.

2.2. FALLAIT-IL DÉVALUER AVANT L'ENTRÉE DANS LA MONNAIE UNIQUE ?

Derrière le débat pour ou contre l'euro, pour la monnaie unique ou la monnaie commune, se cache le vieux débat français sur les avantages et inconvénients de la dévaluation. La dévalorisation d'une monnaie renchérit le coût des importations et diminue le prix en monnaie étrangère des exportations. Elle pèse donc d'un côté sur la demande intérieure et, de l'autre, elle améliore la compétitivité prix des produits exportés comme des produits nationaux face aux importations. Toutefois, pour que ces effets agissent conformément à ce qui est attendu, deux conditions sont nécessaires. Première condition, la demande étrangère des produits exportés doit être sensible aux variations de prix et la dévaluation être d'ampleur suffisante pour compenser significativement les écarts de coûts avec les pays à bas salaires. Cela vaut en général pour des produits standards de faible qualification, mais les écarts de salaires sont alors trop grands pour être suffisamment compensés par une dévaluation. Si, au contraire, la demande est plus déterminée par la qualité des produits, cas en général des produits de consommation haut de gamme comme dans l'automobile ou des biens d'équipement, la dévaluation aura un impact plus faible, à la limite inexistant¹³. Deuxième condition, les produits importés doivent pouvoir être produits en France à un coût équivalent ou à un prix moindre que ceux importés. Là encore, pour les biens de grande consommation, la dévaluation doit pouvoir compenser les écarts de coûts avec les pays à bas salaires. Encore faut-il que le tissu industriel le permette.

Or, ces conditions ont été progressivement battues en brèche, dès la fin des années soixante-dix, par la libéralisation des échanges, la part croissante des importations en provenance des pays à bas salaires, notamment en provenance de Chine et de l'Asie du sud-est, ainsi que par l'effondrement de la machine-outil française. Les dévaluations successives de 1981-1983 et 1986 se sont révélées inefficaces et le retour à l'équilibre des comptes extérieurs n'a été obtenu qu'au prix d'une politique d'austérité qui a pesé sur la consommation des ménages. Elles ont apportées des ballons d'oxygène très temporaires - le prix des exportations a ainsi baissé à la fin des années quatre-vingt et soutenu leur croissance en volume pendant près de dix ans -, mais pas suffisamment pour empêcher les importations de progresser systématiquement plus vite que la production nationale. Après un excédent record en 1997, le solde extérieur des produits manufacturés s'est dégradé à nouveau et est redevenu déficitaire à partir de 2007, alors que dans le même temps l'excédent industriel allemand s'envolait. La faiblesse du tissu industriel est aujourd'hui telle que la dévaluation

¹³ Cas des produits indispensables et non produits en France, comme par exemple nombre de machines-outils.

dont rêve les pourfendeurs de l'euro aggraverait l'austérité sans apporter d'amélioration sur le front de l'industrie et, partant, de l'emploi.

Adversaires et critiques de l'euro n'ont pas attendu son avènement pour dénoncer ce qui, à leurs yeux, constitue la faute originelle : la parité fixe avec le Mark imposée par Pierre Bérégovoy dès son arrivée, en juillet 1984, au ministère de l'économie et des finances, sous le nom de « politique du franc fort ». La défense de la parité avec le Mark exigeait en effet que la Banque de France maintienne des taux d'intérêt légèrement supérieur à ceux de la Bundesbank pour compenser le différentiel d'inflation. Ils estimaient que, une fois l'inflation vaincue, un ajustement des taux de change au sein du SME aurait été nécessaire pour alléger la pression sur le franc et détendre les taux d'intérêt. L'unification allemande aurait aussi pu justifier un tel ajustement. Pour Jean-Paul Fitoussi, le fait de l'avoir considérée l'unification allemande comme « un évènement insuffisamment considérable fut une erreur dramatique, grave de conséquences pour le présent, mais aussi lourd de menaces pour l'avenir de la construction européenne »¹⁴. Mais un tel ajustement, donc une dévaluation, aurait ruiné tous les efforts de la France pour rétablir sa crédibilité auprès des autorités monétaires allemandes et renvoyer dans les placards le projet d'Union économique et monétaire.

2.3. LE JEU TROUBLE DE LA BUNDESBANK

Les objectifs poursuivis par la politique du franc fort, notamment la détente des taux d'intérêt, furent pris à contre-pied par la politique menée par la Bundesbank à partir de l'été 1988. Le relèvement régulier de ses taux d'intervention tout au long de la préparation puis de la négociation de l'Union économique et monétaire a beaucoup intrigué. Il doit assez peu aux conditions de l'unification allemande. Tout se passe comme si la Bundesbank avait voulu tester la solidité de ses partenaires, la France en premier lieu, dans la perspective de la création d'une monnaie européenne. Entre juin 1988 et juillet 1992, le taux d'escompte allemand passe de 6 % à 8,75 % et le Lombard de 8 % à 9,75 %. Le résultat immédiat fut de provoquer une double crise monétaire, la première en septembre 1992 qui voit la livre sterling et la lire italienne sortir de l'euro (la première définitivement, la seconde transitoirement) ; la seconde, en juillet 1993, menace directement le franc et contraint le chancelier Kohl à demandé à la Bundesbank d'intervenir pour soutenir le franc.

Pendant toutes ces années, les responsables allemands se sont justifiés au nom de la stabilité du Mark et de celle qu'ils attendent de la monnaie unique. En fait de stabilité, c'est plutôt une ascension du Mark contre toutes monnaies que poursuivait la Bundesbank. Karl-Otto Pöhl, président de la Bundesbank, ne s'en est pas caché : « si nos partenaires excluent l'instrument de l'ajustement des taux de change, il faut accepter également les conséquences que cela implique pour la politique monétaire et les taux d'intérêt »¹⁵. Pour ne pas décrocher du Mark, la Banque de France n'avait pas d'autre issue que de suivre la Bundesbank en relevant ses taux, là où Pierre Bérégovoy souhaitait les voir baisser. Cette politique a eu un coût en termes d'investissement, de croissance et finalement de chômage : entre 1988 et 1996, la croissance n'a pas dépassé les 2 % en moyenne et le chômage s'est envolé pour atteindre le niveau record de 12 % de la population active. La promesse des experts de la Commission européenne, que l'union économique et monétaire apporterait un surcroît de croissance, s'est évanouie¹⁶. L'euro n'était pas encore né, que les opinions publiques étaient déjà gagnées par

¹⁴ Jean-Paul Fitoussi, *Le débat interdit*, Arléa, Paris, 1995, p. 75.

¹⁵ Déclaration de K-O Pöhl, conférence de presse du 31 janvier 1991.

¹⁶ Dans un article de 2000, Andrew Rose avait estimé que l'Union monétaire multiplierait par trois les échanges commerciaux au sein de la zone euro ; les estimations ultérieures ont ramené ce chiffre entre 5 % et 10 % (cf. Agnès Benassy-Quéré et Benoît Coeuré, *Economie de l'euro*, La découverte, Paris, 2014, p. 78.

le doute. Il s'en est d'ailleurs fallu d'un rien (voir plus haut) pour que le référendum français sur le traité de Maastricht soit perdu.

Fallait-il renoncer à la monnaie unique et dévaluer ? Pour les Allemands, il est probable que le retour de la France à une politique de dévaluation aurait compromis la mise en place de la monnaie unique. La stabilité monétaire était la condition de l'Union monétaire. Pour les Français, la question est différente : l'abandon du projet d'Union monétaire nous aurait-il permis d'éviter la montée du chômage ? La réponse est d'une certaine façon donnée par les dévaluations successives qu'a connu l'économie française depuis la fin des années soixante : un affaiblissement continu de l'industrie française liée à un positionnement trop bas de gamme, un niveau moyen de compétences des salariés trop faible du fait du malthusianisme scolaire et un effort d'innovation insuffisant dû au peu d'appétence des ingénieurs français pour la recherche. L'échec de la dévaluation offensive lancée par Edouard Balladur, alors ministre de l'économie et des finances, ne l'a pas conduit à retenter l'aventure, sept ans plus tard, une fois devenu Premier ministre. La structure même du commerce extérieur français rend une dévaluation peu efficace. En l'absence de retour à un contrôle des changes¹⁷, son déficit chronique conduirait à relever les taux d'intérêt pour attirer des capitaux étrangers et soutenir le franc. L'investissement s'en trouverait pénalisé et l'impact attendu sur la croissance à moyen terme en serait affaibli.

2.4. LES LIMITES DU FRANC FORT

A l'inverse, la politique du franc fort n'a pas produit les résultats escomptés de redressement de l'industrie. Son déclin, entamé dans les années soixante-dix s'est poursuivi pour s'accélérer brutalement à partir de l'an 2000. Le basculement dans l'euro n'y est pour rien, puisque la stabilité franc/mark était effective depuis quatorze ans. Ni les dévaluations successives, ni le franc fort n'ont provoqué la réaction attendue de la part des milieux industriels qui, dans de nombreux cas, ont préféré se désengager de l'industrie pour se tourner vers la finance, la distribution, les médias ou le luxe. La modernisation de l'appareil productif n'a pas eu lieu, ou pas suffisamment, face à la concurrence mondiale. L'obsession des coûts salariaux, notamment dans les industries à bas salaires, a masqué la concurrence autrement plus vive des pays misant sur l'innovation et a sans cesse différé les investissements nécessaires pour moderniser l'appareil productif. La France s'est accrochée à ses industries de pointe, fortement soutenues par l'Etat et les commandes publiques, que ce soit dans le nucléaire, l'aéronautique, le ferroviaire ou les industries militaires. Elle s'est glorifiée de leaders mondiaux dans les biens intermédiaires, comme Saint-Gobain, Lafarge ou Air liquide qui, pour être présents sur les marchés mondiaux doivent y produire, mais, en dépit de plans publics successifs, elle n'a jamais repris pied dans le secteur de la machine-outil, véritable fer de lance de l'industrie allemande et elle a été incapable de prendre à temps le virage de l'innovation vers le textile technique qui a permis à l'industrie textile allemande de limiter les pertes d'emploi du secteur face à la concurrence des pays à bas salaires.

C'est le grand paradoxe du débat pour ou contre l'euro. D'un côté comme de l'autre, on attend trop de la politique de change. D'une certaine façon, on en attend tout alors qu'elle reste sans effet sur la structure même de l'industrie. L'exemple de la Grande-Bretagne, qui a choisi à la fin de Bretton Woods de laisser flotter sa monnaie, ne plaide pas davantage pour le flottement. Son industrie n'a pas échappé au déclin et son industrie automobile ne survit que rachetée par des constructeurs étrangers. Les économistes se consolent en arguant que la Grande-Bretagne compense cette faiblesse par un important secteur financier. La France y a

¹⁷ Qui imposerait soit un contrôle de l'évolution nominale des coûts salariaux par unité produite soit des dévaluations récurrentes.

aussi songé et les gouvernements ont multiplié les mesures destinées à concurrencer Londres. Mais lorsqu'il a fallu décider de la localisation de la Banque centrale européenne, la France a préféré mettre une option sur son futur président plutôt que de tenter d'imposer Paris et de renforcer ainsi sa place financière. La dévaluation, qui se glisse derrière une sortie de l'euro, est un leurre qui masque l'absence de volonté de redressement industriel, pire, la croyance désastreuse que l'avenir réside dans les services et non plus dans l'industrie. Cette tentation n'a d'ailleurs jamais cessé. A défaut de jouer sur les taux de change, la France s'est adonnée à la dévaluation interne qu'est la réduction du coût salarial à l'aide de baisses massives de cotisations sociales. Mais en ciblant celles-ci uniquement sur les bas salaires, les gouvernements successifs, depuis celui d'Edouard Balladur, ont enfermé l'industrie française dans un cercle vicieux de la concurrence avec les pays à bas salaires, avec des marges trop faibles pour investir et moderniser l'outil de production pour pouvoir rivaliser avec ces derniers et affronter celle des pays développés les plus innovants.

3. LE SOUVERAINISME, FAIBLESSE CONGÉNITALE DE L'EURO

3.1. L'IMPOSSIBLE « GOUVERNEMENT ÉCONOMIQUE »

L'euro est né difforme. Ses géniteurs en étaient conscients. Ils avaient créé une monnaie unique, mais il manquait à l'Europe les éléments d'une solidarité économique, bancaire, financière et plus encore sociale. Les conséquences en étaient aussi connues. Karl-Otto Pöhl, alors président de la Bundesbank cours de la négociation du traité de Maastricht, déclarait : « si les déséquilibres entre économies nationales ne peuvent plus se faire par des ajustements monétaires, ils se feront par la fiscalité et les salaires », c'est-à-dire par la dévaluation interne¹⁸. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie et des finances, avait bien évoqué l'idée d'un « gouvernement économique européen » pour créer une Union économique et monétaire et pas seulement monétaire et commerciale. L'abandon de souveraineté que cela impliquait rebutait tous les gouvernements, celui de la France inclus.

L'Allemagne en donna une brillante démonstration à l'occasion de l'unification allemande. Le Chancelier Kohl aurait pu accepter en 1990 la proposition que lui avait faite le président de la Commission européenne, Jacques Delors, d'une participation des partenaires de l'Allemagne aux coûts budgétaire de la réunification allemande en contrepartie d'une coordination des politiques monétaires des banques centrales qui aurait évité la hausse des taux d'intérêt allemand. Il lui préféra, au nom de la souveraineté retrouvée de toute l'Allemagne, une stratégie non coopérative de décisions unilatérales qui contribua à la récession de 1992 et bloqua ensuite la reprise.

Quelques années plus tard, en octobre 1995, à l'occasion d'une visite du président Chirac à Bonn, le Chancelier allemand Helmut Kohl évoquera la nécessité « de donner un toit politique » à l'Union monétaire. Sans convaincre. Nul n'était prêt à renoncer à la souveraineté budgétaire des Parlements, mère des démocraties. Nul ne souhaitait organiser une solidarité des dettes souveraines avec la création d'eurobonds. Nul n'acceptait de confier à une instance européenne le contrôle de ses banques et de réduire ainsi encore plus le pouvoir de Banques centrales nationales. Nul ne voulut renoncer à son siège au sein du FMI pour le céder à un Commissaire européen. Plus grave sans doute, nul ne voulait une véritable Europe sociale avec, par exemple, partout un salaire minimum en dépit des discours et de la charte des droits sociaux. A l'heure où la création d'une monnaie européenne est pensée comme le moyen de reconquérir de la souveraineté monétaire nationale, abandonner de la souveraineté

¹⁸ Une dévaluation salariale interne Pour les Etats membres ayant un déficit extérieur, mais aussi symétriquement en principe, une réévaluation salariale interne pour les Etats membres ayant des excédents extérieurs.

sur les autres fronts était tout simplement impensable. En France, mais aussi dans la plupart des pays de l'Union, les gouvernements, autant peut-être que les opinions publiques, pouvaient accepter un saut européen pour leur monnaie que si les leviers de la politique économique, budgétaire et plus encore sociale restaient strictement nationaux. Cette construction baroque constitue la vraie faiblesse congénitale de l'euro, mais a aussi été la condition de son existence.

L'idée qui prévaut à l'époque est celle de la force d'entraînement de la monnaie. Elle se pare d'un père prestigieux en la personne de Jacques Rueff, que le général de Gaulle avait appelé en 1958 pour créer le nouveau franc. Dès 1949, celui-ci avait déclaré que « l'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas ». Le traité de Rome (1959) comme celui de l'Acte unique (1986) avaient démenti l'affirmation en faisant de la création d'un marché unique le moteur de la construction européenne. L'économie passait par le marché et non par la politique. Le moment semblait venu d'accompagner ce marché de son carburant naturel qu'est une monnaie unique qui sécurise les échanges en supprimant tout risque de change, et donc l'incertitude qui en résulte sur les prix. Malgré l'échec des diverses tentatives de créer une Europe politique, le président Mitterrand veut encore croire à la veille de la chute du mur de Berlin (juillet 1989) que « l'Union économique et monétaire est le passage obligé vers l'Union politique ». A moins qu'elle n'en soit le substitut, comme le laisse penser la réponse négative qu'il donnera au Chancelier allemand quelques mois plus tard à sa proposition de renforcement des pouvoirs du Parlement européen. Quant à Michel Rocard, il voit d'abord la symbolique d'une monnaie européenne, « ce sentiment d'appartenance commune que le politique ne réussit pas à insuffler »¹⁹. Que chacun ait surévalué le pouvoir de la monnaie est indéniable. Schengen et la disparition des contrôles aux frontières intérieures à l'Europe a sans doute plus fait pour créer ce sentiment d'appartenance que l'usage de l'euro. Peut-être faut-il y voir aussi l'effet indirect de la carte bancaire et des paiements électroniques qui ont démonétisé, si on peut dire, la symbolique monétaire.

3.2. A DÉFAUT D'UN « TOIT POLITIQUE », DES CRITÈRES DE CONVERGENCE

L'idée d'un gouvernement économique est évacuée du débat, aussitôt formulée, les questions qui font controverses sont autres : d'une part, le périmètre de l'euro : petite ou grande Europe ; d'autre part, la possibilité ou non de stratégies coopératives dans le cadre de politiques nationales. A ces deux questions, la réponse est donnée par l'établissement des fameux critères de Maastricht destinés à qualifier les futurs membres de la zone euro et à faire converger leurs économies. La règle d'or est le « non choix » politique. Les gouvernants ne veulent pas avoir à se prononcer sur qui adhèrent qui n'adhèrent pas. En France, la bataille fait rage entre un Pierre Bérégovoy hostile à un tête à tête avec l'Allemagne et qui pousse à maintenir la Grande-Bretagne dans la négociation, et les conseillers de l'Élysée qui prône une Union monétaire réduite à quatre ou cinq pays mais qui laisserait l'Italie en dehors. Idée politiquement inacceptable de l'autre côté des Alpes. Les français rêvent aussi de contraindre l'Allemagne à coopérer pour soutenir la croissance en Europe mais sans renoncer à la souveraineté budgétaire nationale. Idée tout aussi inacceptable outre Rhin. L'introduction de critères dans le traité fondateur sur lesquels tout le monde s'accorde résout ces difficultés. Seuls les pays qui voudront adopter la monnaie unique et qui respecteront ces critères seront éligibles. A eux de s'en donner les moyens. A la Commission européenne d'en assurer la vérification. A ces critères s'ajoutent l'indépendance de la Banque centrale européenne et celle des banques centrales nationales destinée à couper les liens avec les gouvernements nationaux.

¹⁹ Cité dans André Gauron, *Le malentendu européen*, Hachette Littératures, Paris 1998, p. 145.

Ces critères de « convergence économique » sont au nombre de quatre et ne sont pas seulement budgétaires contrairement à ce que chacun en a retenu depuis : faible inflation, faible écart avec le taux d'intérêt le plus bas, stabilité des changes au sein du SME, enfin, déficit budgétaire et dette publique inférieurs respectivement à 3 % et à 60 % du PIB. Dès leur formulation, le respect de certains de ces critères soulevait des difficultés pour des pays que même les Allemands intégraient dans leur « noyau dur » : ainsi, la Belgique, les Pays-Bas et le Danemark avaient un endettement public supérieur à 130 % du PIB pour la première et à 80 % pour les deux autres. De même pour l'Italie dont l'endettement dépassait les 120 % et qui avait été expulsée du SME lors de la crise de 1993 pour n'y revenir qu'en 1997. Pour ne pas avoir à recalculer les uns et les autres, l'appréciation des critères se fera donc « en tendance » plutôt qu'en absolu à une date donnée, selon une modalité heureusement prévue par le traité. Le même raisonnement ouvrira la porte à l'adhésion de la Grèce et le peu d'attention de la part de la Commission et des Etats membres aux moyens déployés par le gouvernement de l'époque pour y parvenir conduira dix ans plus tard à la crise grecque.

En outre, au lendemain de l'euro, les regards se sont portés sur les seuls critères budgétaires. L'importance du critère d'inflation a été pratiquement occultée alors même que les divergences entre pays influençaient directement la compétitivité des économies nationales. Pour autant, les conséquences n'avaient pas échappé au ministre allemand des finances qui, dès 1991, avait rappelé qu'en l'absence de la possibilité de la dévaluation, « les déséquilibres se traduisent par une croissance du chômage et des besoins de transferts étatiques. Toutefois, ajoutait-il, si les prix des facteurs de production étaient suffisamment flexibles, en particulier les salaires, on arriverait à l'éviter ». Mais réaliste, il ajoute, « peut-on compter là-dessus ? Même dans un cadre national, on ne peut escompter des baisses de salaires »²⁰. Quelques années plus tard, le Chancelier Schröder démontrerait que cela est possible, ou qu'à défaut de baisser les salaires, il est possible d'y parvenir en dérégulant le marché du travail. Un choix solitaire à rebours des stratégies coopératives dont n'ont cessé de rêver les responsables politiques comme les économistes français.

3.3. L'ILLUSION DES STRATÉGIES COOPÉRATIVES

La concurrence est-elle compatible avec la possibilité de stratégies coopératives axées sur la croissance et l'emploi ? Pour ne pas avoir voulu voir ce principe fondateur du marché unique, la proposition de stratégies coopératives est restée lettre morte. Un vœu pieux qui anime les colloques d'économistes mais qui ne parvient jamais à se concrétiser. La coordination est pourtant au cœur du traité de Maastricht dont l'article 3A stipule qu'aux fins de mettre en œuvre les objectifs communs de la Communauté européenne²¹, l'action des Etats membres comporte « l'instauration d'une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques des Etats membres, sur le marché intérieur et sur la définition d'objectifs communs, et conduite conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre ». Ces principes seront confirmés par le sommet de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997 qui crée un Conseil de l'euro, réunion informelle au sein du conseil des ministres des finances (dit Ecofin) chargé « d'élaborer les grandes orientations des politiques économiques et de surveillance » prévues à l'article 103 du traité. De fait, écrivent Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry, cette coordination a pour objet ce « bien public » commun qu'est un « fonctionnement stable et durable du marché unique »²², non la

²⁰ Cité in André Gauron, *Le Malentendu européen*, Hachette Littératures, Paris, 1998, p. 192.

²¹ Au rang desquels figurent « un haut degré de convergence des performances économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les membres »

²² Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry, *L'Europe entre marché unique et monnaie unique*, Cahiers de l'IFRI n° 20. 1997.

croissance et l'emploi. La coordination est ainsi laissée au marché et à la concurrence « libre et non faussée » que la Commission est chargée de faire respecter.

Plus que d'une simple coordination entre les politiques des Etats membres, c'est de la coopération entre gouvernements pour élaborer une politique commune dont l'Europe a besoin. Cette nécessité est apparue très tôt, avant même la création de la monnaie unique et au-delà des seuls pays qui constitueraient la zone euro. Elle est inhérente à un espace économique au sein duquel les économies sont fortement interdépendantes. Comme l'écrivait Pierre-Alain Muet, « la contrepartie de la constitution d'un grand marché est la nécessité d'une régulation macroéconomique à l'échelle de ce marché »²³. La conséquence de l'Acte unique a été l'intensification des échanges intra-européens, raison d'être du grand marché, non une plus grande ouverture de celui-ci avec l'extérieur. De 1970 à 1995, les échanges intra-européens sont passés de 10,3 % du PIB (des quinze qui composent alors l'UE) à 13,6 % tandis que ceux hors Europe augmentaient seulement de 8,0 % à 8,7 %, beaucoup moins que les Etats-Unis (13,1 %). Mais l'élaboration d'une politique commune s'accordait mal avec la volonté de préserver la souveraineté nationale sur la conduite des politiques budgétaires et fiscales pour la mise en œuvre desquelles les gouvernements nationaux avaient été élus, ni avec la conviction que finalement la concurrence intra-européenne y pourvoirait aussi bien. Faut de institutions politiques adaptées à une économie « européanisée », l'Europe est impuissante, à l'instar de ce que peuvent faire les Etats-Unis, à conduire une politique axée sur la croissance et l'emploi et ne peut s'en remettre qu'à l'existence d'un concours de facteurs extérieurs qui lui soit favorable (croissance mondiale forte, baisse des prix du pétrole...).

Le principe de coordination inscrit dans le traité de Maastricht apparaît ainsi comme la conséquence du refus de procéder au saut fédéral qu'implique non pas la création d'une monnaie unique mais le vote de l'Acte unique. C'est l'objectif de créer un grand marché unifié qui aurait dû conduire à mettre en place les institutions politiques nécessaires à son fonctionnement au bénéfice des citoyens européens. Ce saut en faveur d'un gouvernement économique européen que les gouvernements nationaux se refusent à accomplir lors de la création de l'Union économique et monétaire, l'Acte unique l'avait réalisé en matière commerciale en donnant à la Commission européenne le mandat exclusif de négocier les traités commerciaux. De l'OMC aux traités de libre-échange avec le Canada et les Etats-Unis, la Commission européenne n'a cessé de se faire le chantre de la « mondialisation heureuse ».

Le rejet du rapport Dooge-Faure, en 1985, qui lui-même faisait suite à bien d'autres tentatives de renforcement des institutions politiques (rapport Spinelli de 1983, rapport Genschler-Colombo de 1981 ...) avait fermé la voie à la réalisation d'une Europe politique. Jacques Delors, dès son arrivée à la tête de la Commission européenne en tira les conclusions, en se rabattant sur l'Acte unique qui scellait la victoire du marché sur le politique. Le choix ultérieur de privilégier les élargissements successifs plutôt que l'approfondissement des institutions politiques ont fait le reste. Face à un tel choix, la coordination de politiques nationales est impuissante. Comme je l'écrivais dès 1998, « les interdépendances entre des économies nationales distinctes qui ont été traités jusqu'ici comme des *externalités* doivent désormais être considérées comme des *internalités* d'une économie unique »²⁴. Deux décennies plus tard, ce constat reste d'actualité. Contrairement à ce que pense les souverainiste, la souveraineté nationale des politiques monétaires et budgétaires n'est pas la solution. Elle est le problème fondamental de l'Europe.

²³ Pierre-Alain Muet, *Déficit de croissance européen et défaut de coordination, une analyse rétrospective*, in Coopération européenne des politiques économiques, CAE n° 5, avril 1998, p. 27.

²⁴ André Gauron, *Coordination des politiques économiques nationales ou constitution d'une politique économique européenne*, in Coopération européenne des politiques économiques, CAE n°5, op. cit. p. 104.

4. REFONDER L'UNION ÉCONOMIQUE, MONÉTAIRE ET SOCIALE

Au lendemain du krach de Wall Street d'octobre 1987, François Renard, alors éditorialiste au Monde pouvait écrire « ce que les hommes ne pourront ou ne voudront pas faire, les marchés le feront à leur place, mais dans la douleur, et éventuellement dans le chaos »²⁵. Il avait tort. Les marchés ne font pas ce que les hommes ne veulent ou ne peuvent pas faire. Ils ne résolvent pas les crises, ils les créent. Au mieux, la crainte du chaos peut pousser les gouvernements à faire ce qu'ils ne voulaient pas faire encore peu de temps avant. Encore avancent-ils à pas de loup. Ni la crise des *subprimes*, ni celle des dettes souveraines, ni le cas de la Grèce n'ont changé le cours des choses en Europe. Pas de réorientation de la construction de l'union économique et monétaire. Tout au plus, une kyrielle de mesures destinées à consolider la surveillance budgétaire des Etats et une amorce d'Union bancaire. A lui seul, l'intitulé du document d'orientation des cinq présidents européens (Commission, Conseil européen, BCE, Eurogroupe et Parlement) dit le peu d'ambition des responsables européens : « compléter l'union économique et monétaire européenne »²⁶. Pas la refonder.

Les mesures prises pour tenter de sortir de la crise de l'euro reposent sur deux thèses erronées²⁷ : d'une part, au niveau mondial, l'insuffisance de la régulation bancaire serait la cause immédiate de la crise financière, d'autre part, au niveau européen, le marché unique et la monnaie unique devaient assurer la convergence des économies des Etats membres dès lors que les critères de gestion budgétaire prévus dans le traité de Maastricht étaient respectés. Du fait d'une régulation bancaire insuffisante, la libre circulation des capitaux et la convergence des taux d'intérêt au sein de la zone euro auraient favorisé la formation de bulles immobilières et une fuite en avant budgétaire tandis que le boom du crédit contribuait à une expansion démesurée des bilans bancaires. Cette analyse néglige l'impact du creusement des inégalités de revenus sur la demande des ménages dont l'insolvabilité des plus modestes est à l'origine de la crise des *subprimes*. De son côté, l'idée d'une convergence par le respect de règles budgétaires négligeait l'effet de polarisation des activités inhérent à l'unification d'un espace économique intégré et les différences de dynamiques économiques et sociales, notamment de prix et de salaires, entre pays à l'origine des divergences de compétitivité.

Responsables européens et gouvernements nationaux vont tirer deux conclusions : la nécessité de reprendre le chemin de la convergence à travers une surveillance macroéconomique et budgétaire renforcée en amont des décisions nationales et la mise en route d'une Union bancaire axée en priorité sur une surveillance bancaire unique et un mécanisme de résolution des défaillances bancaires qui ne pèsent plus sur les budgets des Etats. Parallèlement, dès son arrivée à la tête de la Banque centrale européenne, en octobre 2011, son nouveau président, Mario Draghi, multiplie les initiatives hétérodoxes et modifie les priorités de la Banque centrale. Il affiche ainsi sa détermination à faire « tout ce qui est nécessaire pour préserver l'euro » (discours de Londres, juillet 2012) puis rompt avec la doctrine de son prédécesseur pour qui la « banque centrale ne s'engage jamais sur l'avenir » et annonce que les taux d'intérêt resteront bas pour longtemps (juillet 2013). L'interdit, rappelé régulièrement par les allemands reste cependant le même : pas de transferts financiers entre Etats, c'est-à-dire de solidarité financière entre Etats, ce qui constituerait « une Union de transferts ».

La surveillance renforcée reste dans la droite ligne du traité de Maastricht et du pacte de stabilité et de croissance. L'obligation antérieure faite aux Etats de réduire leurs déficits

²⁵ Le Monde du 28 octobre 1987.

²⁶ *Refonder l'Union économique et monétaire européenne*, op. cit..

²⁷ Cf. Michel Fried, *La gestion de la crise de la zone euro : décisions et interrogations*, Lasaire, Cahier n° 48, septembre 2013.

excessifs se double d'un encadrement de leur politique budgétaire par examen préalable de l'impact de leurs choix budgétaires et fiscaux : « semestre européen », « six pack » et « *two pack* », jusqu'au nouveau traité budgétaire²⁸ que le président Sarkozy, qui n'avait jamais respecté le seuil des 3 % de déficit public, s'est empressé de faire voter en février 2012 à la veille de la présidentielle comme pour se dédouaner. Parallèlement, face à la crise des dettes souveraines de plusieurs pays (Espagne, Italie, Irlande, Grèce, Chypre), le Conseil européen a créé en 2010 un système exceptionnel d'entraide multilatérale et un Fonds européen de stabilité financière. Ce système a été remplacé à partir de juillet 2012 par le Mécanisme européen de stabilité (MES) à vocation permanente, créé en mars 2011. Sa raison d'être est de mobiliser des fonds pour venir en aide aux Etats en difficulté, sous forme de prêts²⁹, en contrepartie de l'acceptation par les gouvernements demandeurs d'un programme d'ajustement macroéconomique rigoureux. Strictement intergouvernemental, le MES constitue néanmoins un timide substitut au rejet de toute « Union de transfert ».

Le président de la Commission européenne, dans son rapport visant à compléter l'Union économique et monétaire aimerait aller plus loin. S'il fait semblant de s'inquiéter de la multiplication de ces ajouts au « semestre européen » qui « nuit quelque peu à sa logique et à son efficacité »³⁰, c'est pour mieux « *surveiller et punir* ». Pour surveiller, il propose de simplifier la procédure d'examen des budgets nationaux dans le but de la renforcer encore plus afin de donner aux Etats membres des recommandations claires » et de « les rendre responsables du respect de leurs engagements... de pair avec la pleine utilisation de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) ». Pour pouvoir punir, il souhaite établir des normes plus contraignantes en leur donnant une valeur juridique, notamment en matière de réformes structurelles, et en limitant au besoin l'accès à certains mécanismes de résolution des crises, notamment le MES. Enfin, suivant la proposition d'économistes français du CAE³¹, le président de la Commission rêve de confier cette surveillance à un « comité budgétaire européen consultatif »³² composé uniquement d'experts qui aurait à se prononcer sur les choix politiques de gouvernements en lieu et place des Parlements.

4.1. UNE UNION BANCAIRE INCOMPLÈTE

Les prémisses d'une Union bancaire constituent la seule véritable innovation de la période. L'urgence devant les risques de défaillances bancaires dans plusieurs pays faisait loi. Le Conseil européen de décembre 2012 a ainsi acté le principe à l'horizon de mars 2014 d'une centralisation de la surveillance bancaire (dit mécanisme unique de surveillance – MUS), logée à la BCE, mais qui finalement ne concernera que les plus gros établissements. Parallèlement, un mécanisme européen de résolution bancaire a été décidé (opérationnel à partir du 1^{er} janvier 2016) qui pourra procéder à la liquidation d'une banque en difficulté ou à son adossement à un autre établissement plus solide en faisant contribuer les différents créanciers à l'exclusion des déposants (au moins jusqu'à un certain niveau). Le troisième pilier de l'Union bancaire, la garantie de dépôts, qui nécessite la mise en place d'un fonds financé par un prélèvement sur les établissements bancaires, a été renvoyé à une date indéterminée. En revanche, « le lancement de l'Union des marchés de capitaux doit être considéré comme une priorité »³³ pour permettre aux entreprises et notamment aux PME

²⁸ Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'union économique et monétaire. Pour une analyse du traité, cf Joël Maurice, *Ombres et lumières du traité Sarkozy-Merkel*, Note Lasaire, février 2012.

²⁹ Ou à titre exceptionnel d'interventions sur le marché primaire des dettes souveraines.

³⁰ In rapport des cinq présidents, *Compléter l'union économique et monétaire européenne*, op. cit., p.10.

³¹ P. Artus, A. Bénassy-Quéré, L. Boone, J. Cailloux, J. Delpla, E. Farhi, P-O. Gourinchas, J. Tirole, et G. Wolff, *Compléter l'euro*, note du CAE n° 3, avril 2013 (proposition 2).

³² *Compléter l'union économique et monétaire européenne*, op. cit., p ; 16 et 25.

³³ *Ibid*, p. 14.

d'accéder « à d'autres source de financement non bancaires en plus du crédit bancaire ». En plus ou à la place, c'est selon.

Pour Jean-Claude Juncker, ces mesures doivent permettre « d'entamer un nouveau processus de convergence » qui mène à une Union économique et monétaire approfondie qui se doit « de préserver l'intégrité du marché unique sous tous ses aspects. De fait, l'achèvement et l'exploitation pleine et entière du marché unique des biens et services, dans le secteur du numérique, de l'énergie et des marchés des capitaux devraient s'inscrire dans un élan plus vaste plus vaste vers une Union économique créant davantage d'emplois et de croissance »³⁴. Malheureusement, tant que la coordination de politiques nationales reste la règle, cet espoir est vain. Pour le président de la Commission européenne, quand la convergence sera effective, une deuxième phase sera possible qui « se traduira inévitablement par un partage accru de souveraineté dans des institutions communes dont la plupart existent déjà (...). Cela exigera des Etats membres qu'ils acceptent qu'un certain nombre d'éléments de leurs budgets nationaux et de politiques économiques fassent de plus en plus l'objet d'une prise de décision conjointe »³⁵. A l'image du comité d'experts proposé pour évaluer les politiques des Etats, ce partage de souveraineté ressemble plus à une mise sous tutelle qu'à une souveraineté partagée. Pour réaliser celle-ci, un changement institutionnel profond serait nécessaire.

4.2. REFONDER L'EURO SUR LA SOLIDARITÉ...

Une souveraineté partagée ne peut reposer que sur un principe de solidarité. Il n'est toujours pas à l'ordre du jour. L'interdiction faite par le traité de Maastricht (art 125) de renflouer un Etat reste la règle. L'hostilité allemande n'en est pas la seule cause. Elle participe aussi de la vision souverainiste qui imprègne la construction de l'union monétaire. Chaque Etat est responsable de ce qui va et ne va pas et aucun mécanisme qui pourrait s'apparenter à un transfert financier permanent entre Etats n'est admissible. Si des aides ponctuelles se révèlent nécessaires, comme dans le cas de la Grèce, elles ont pour contrepartie une mise sous tutelle de la politique budgétaire, économique et sociale du gouvernement du pays défaillant. Le rapport des cinq présidents ne retient donc pas l'idée, émise à plusieurs reprises, d'eurobonds, ou pour être plus précis d'un financement européen des dettes nationales par émission d'obligations européennes.

Le préalable à une souveraineté partagée est donc la suppression de l'article 125. L'émission des dettes souveraines serait centralisée au sein d'un Trésor européen. Dans un plafond voté par le Parlement européen, les Etats disposeraient d'un droit de tirage assorti d'un versement au Trésor européen d'un montant de recettes couvrant les charges d'intérêt. Mais on peut aussi imaginer que ces recettes résultent d'un impôt européen sur les sociétés, mettant fin au dumping fiscal actuel. Cette européanisation des dettes souveraines ne devrait pas concerner que les dettes nouvelles. Elle devrait s'étendre aux dettes actuelles qui pourrait prendre la forme d'un échange des obligations nationales (à la valeur de marché plutôt que faciale) contre des obligations européennes. Il conviendrait d'étudier précisément à quelles conditions les Etats pourraient se financer au-delà du plafond. Les situations de départ des Etats membres comme la direction des trajectoires de leurs finances publiques rendent illusoire et dangereuse le traitement des dettes par des règles uniformes du type 60 % du PIB ou toute autre règle. Les situations doivent faire l'objet de décisions au cas par cas, avec un objectif commun de résorption du chômage et de pouvoir offrir à chacun à emploi décent.

³⁴ Ibidem, p.2.

³⁵ Ibidem, p.5.

Il est évident que la mutualisation des dettes ne peut être qu'un élément d'accompagnement d'un changement plus radical de l'orientation actuelle de l'Europe, et pas seulement de l'euro. L'enjeu est de mettre fin à une construction dont l'objectif permanent et ultime est d'achever et de préserver l'intégrité du marché unique et d'y faire prévaloir dans tous les domaines une « concurrence libre et non faussée ». Il est illusoire de penser qu'une sortie du marché unique peut se faire par un repli national. L'intégration des économies européennes entre elles n'en fait pas une option possible. Cette voie aggraverait la crise actuelle au lieu d'en sortir. La seule option possible est dans un changement des principes qui gouvernent la construction européenne : la solidarité là où règne la concurrence ; l'emploi, le travail, la protection sociale là où dominant le budgétaire et le financier.

4.3. ... ET LE SOCIAL

La construction européenne doit être repensée sur la base des objectifs formulés par la Confédération des syndicats européens (CES), à savoir « des politiques visant à améliorer la vie et les conditions de travail, des emplois de qualité, des salaires équitables, l'égalité de traitement, un dialogue social efficace, des syndicats et d'autres droits de l'homme, des services publics de qualité, la protection sociale – y compris des dispositions justes et durables de santé et de retraite – ainsi qu'une politique industrielle favorisant une transition juste vers un modèle de développement durable »³⁶. Le social ne doit pas être, comme aujourd'hui, d'adjuvant de l'Union économique et monétaire, faisant l'objet d'un rapport annuel, en général bien documenté, dont débattent les ministres du travail et des affaires sociales mais que leurs collègues de l'économie et des finances ignorent superbement. L'enjeu est d'inverser les priorités de la construction européenne : le social d'abord.

Sur cette base, Franck Bsirske, président de Verdi, le syndicat allemand des services, et l'économiste Klaus Busch, proposent une méthode basée sur l'élaboration d'indicateurs sur les inégalités et les disparités existant dans le marché du travail européen, l'évolution des salaires et des revenus et dans les systèmes de protection sociale et des instruments destinés à réduire, jusqu'à les supprimer, inégalités et disparités³⁷. Ils préconisent notamment, une coordination des négociations salariales nationales, l'instauration au niveau européen d'un salaire minimum national et d'un revenu minimum national, la création d'une assurance chômage européenne complémentaire (mais on pourrait, au contraire, en faire une assurance de base et renvoyer la complémentaire au niveau des Etats), une règle européenne sur les taux de compensation pour les retraites et l'allocation chômage, la prise en compte de politiques fiscales de redistribution, ou encore, une garantie d'emploi pour les jeunes coordonnée au niveau européen, un encadrement des contrats atypiques, l'application du principe du lieu de production pour la fixation des salaires et de la protection sociale (remise en cause de la directive des travailleurs détachés).

Soyons réalistes, cette refondation ne sera pas l'œuvre des autorités européennes actuelles ni des gouvernements nationaux, incapables les uns comme les autres de penser l'Europe en dehors du marché unique. Le Brexit n'y changera rien. Le marché unique n'est pas l'œuvre des britanniques, mais d'un refus des gouvernements européens de mettre le bien-être des européens avant le marché et la monnaie, la démocratie à la place des experts et des diplomates. Il faudra sortir de la logique des traités pour affirmer le primat du politique en créant un cadre institutionnel exprimant des préférences politiques et changer en profondeur la nature du personnel bruxellois. La convention sur l'avenir de l'Europe, présidée par le président Giscard d'Estaing, de 2002, aurait pu en être l'occasion si un certain Michel

³⁶ CES, *Un pacte social pour l'Europe*, Bruxelles, juin 2012.

³⁷ Franck Bsirske et Klaus Busch, *Sur la voie de l'union sociale : un concept pour l'approfondissement de l'Union européenne*, Lasaire, note n° 36, septembre 2013.

Barnier, alors commissaire européen, n'était pas venu rappelé que la Commission, en tant que « gardienne de l'intérêt général européen » doit rester neutre, au-dessus des préférences partisans. Comme l'écrivait Olivier Ferrand, dans *L'Europe contre l'Europe*, « la Commission théorise le gouvernement des experts contre la démocratie ». Si Jean-Claude Juncker a été choisi par les chefs d'Etat et de gouvernement comme président de la Commission européenne au sein du groupe arrivée en tête des élections du Parlement européen et si les commissaires sont désormais adoubés par le même Parlement, la Commission n'est pas pour autant devenu un gouvernement. Face au renforcement du pouvoir du Conseil européen, qui réunit chefs d'Etat et de gouvernement, elle est même plus que jamais réduite à un organe bureaucratique. Il faut donc s'attendre à ce que les crises reviennent, qu'un simple renforcement des mécanismes existants cherchera à surmonter, jusqu'à ce que les citoyens européens se mobilisent en masse pour exiger des changements en profondeur et que quelques leaders politiques, conscients des risques de l'impasse entre statu quo et dislocation, se décident enfin à montrer la voie du changement.

* * * * *