

L'euro et la dislocation du projet européen

Jean-Jacques Rosa

Octobre 2011

L'Europe fait, depuis les années 80 du siècle dernier, totalement fausse route en poursuivant, avec la création d'une monnaie unique dont la grande crise économique actuelle révèle la profonde nocivité, un projet politique qui ne correspond plus aux conditions, radicalement transformées, du début du XXIème siècle. L'euro avait été présenté comme un facteur de prospérité et d'intégration menant à la constitution d'un super Etat fédéral et l'Europe à la puissance. En réalité, il aggrave de façon dramatique les effets de la crise financière qui frappe les économies occidentales, tandis qu'il exacerbe les conflits entre gouvernements des pays membres d'une zone déjà soumise à d'importantes forces centrifuges. Il s'avère, à l'expérience, être facteur de faillite financière, tant privée que publique, et de discordes politiques débouchant sur une dislocation du projet européen d'un empire non militariste, entreprise inédite dans l'histoire et qui peut être qualifiée d'empire « soft ».

Cette impasse était prévisible, et d'ailleurs prévue. Comme je l'écrivais en 1998, peu avant son lancement, en conclusion de mon livre *l'Erreur européenne*¹ :

« La création de la monnaie unique, l'euro, est la plus grave erreur économique commise par les gouvernements européens depuis les politiques déflationnistes qui ont transformé la crise boursière de 1929 en une décennie de dépression mondiale, tout au long des années 1930. Elle conduit à une erreur politique plus grave encore : la tentative de fusion des Etats-nations du continent en un Etat unique de très grande dimension. »

Alors que ses promoteurs le décrivaient comme un atout majeur, favorable à la croissance et au développement de l'emploi, comme un "bouclier" contre les récessions et les crises boursières, il joue aujourd'hui le rôle exactement inverse en étouffant la croissance et en amplifiant les crises financières. Pis encore : compte tenu des divergences de conjonctures nationales, une politique monétaire unique s'exerce fatalement à contresens. Elle ne peut convenir simultanément à toutes les économies adhérentes, de sorte qu'elle aggrave les conflits d'intérêts entre Etats membres. Pour maintenir l'euro, il faudrait que les pays les mieux portants acceptent d'aider par des transferts quasi permanents ceux dont les

¹ Grasset, 1998. Auparavant, dès 1991, le plus complet et le plus constant des « eurosceptiques », Martin Feldstein, président à l'époque du prestigieux *National Bureau of Economic Research*, avait parfaitement prévu les conséquences néfastes et les avatars à venir du futur euro dans diverses communications, et notamment dans un article retentissant, « Europe's monetary union : the case against EMU », publié par l'hebdomadaire *The Economist* le 13 juin 1992.

économies et les recettes fiscales ont plongé, et qui ne disposent plus de l'amortisseur indispensable que constitue une politique monétaire et de change nationale. Mais des transferts fiscaux systématiques supposent l'existence d'une autorité politique centrale légitime capable de faire accepter les sacrifices correspondant aux contribuables des pays les moins atteints par un choc récessionniste.

Le choix se situe donc entre l'abandon de l'euro et le fédéralisme intégral. Mais on voit bien que ce dernier est impraticable car rejeté par les électeurs, lorsque d'aventure ils sont consultés. Qui plus est, les déséquilibres de coûts de production accumulés entre pays membres sont tels aujourd'hui que des transferts budgétaires ne peuvent suffire à relancer la croissance, comme le montre à l'évidence le cas de la Grèce qui coule sous le poids conjugué de la surévaluation du change avec l'Allemagne - inscrite dans l'euro depuis sa création - et de la politique déflationniste, dite d'austérité, que lui imposent les pays prêteurs.

Or l'environnement économique et organisationnel de ce début de XXI^{ème} siècle rend impossible la constitution d'un Etat fédéral européen qui serait, à la fois, trop coûteux pour des économies déjà surétatisées et d'une grande inefficacité de gestion. Dans ces conditions, une sortie de l'euro n'est plus qu'une question de temps. Et le projet européen qui tablait sur la construction d'un état fédéral par la voie de la monnaie unique se disloque de jour en jour.

Après avoir rapidement rappelé ce qu'était le projet d'empire « soft », nous reviendrons sur les raisons qui font que les pays ayant adopté l'euro ne forment pas une zone monétaire optimale au sens classique, ne la formeront pas à l'avenir, et ne peuvent bénéficier d'une compensation suffisante de leurs déséquilibres par des transferts intergouvernementaux. Toutes conclusions théoriques confirmées par l'expérience des dix dernières années. Nous verrons ensuite pourquoi la construction d'un Etat unique (même fédéral) ne peut comporter les avantages dont on la suppose habituellement capable, et pourquoi elle est, de toutes façons, pour le moins improbable. Nous concluons sur les raisons pour lesquelles, malgré tous ces handicaps, les élites européennes se sont acharnées à mettre en œuvre une politique aussi profondément défavorable à leurs économies et au niveau de vie de leurs concitoyens.

I. L'empire « soft ».

Là où l'empire « hard » traditionnel est militariste et d'agression ou de conquête, les Européens ont voulu édifier une construction originale et exemplaire, l'empire continental que je qualifie de « soft », reposant sur l'économie et l'adhésion volontaire, le tout sous la protection du parapluie militaire de la défense américaine. L'édifice repose ainsi sur l'externalisation, en quelque sorte, de cette fonction régaliennne, suite à la défaite et à la ruine des principaux d'entre eux après la victoire Alliée de 1945.

Cependant, même sous cette forme édulcorée, la stratégie impériale vient beaucoup trop tard en fin d'un vingtième siècle marqué dans son dernier quart par le grand renversement copernicien de la révolution de l'information, qui entraîne l'atomisation de toutes les grandes structures d'organisation hiérarchiques². Mais le succès économique de la reconstruction

² Ce thème, abordé initialement dans *L'erreur européenne* (1998) est développé plus largement dans mon livre suivant, *Le second vingtième siècle: déclin des hiérarchies et avenir des nations*, Grasset, 2000.

des Trente Glorieuses, soutenu en permanence par le dividende de la paix que représentait l'économie des dépenses militaires dues à l'externalisation vers l'Amérique, a donné quelque crédibilité au concept « d'Europe » comme modèle d'innovation institutionnelle.

Par Europe on entend aujourd'hui non pas tant l'espace géographique aux frontières mal définies qui s'ouvre à l'est sur les vastes étendues de l'Asie centrale, que l'entreprise de coopération économique et politique institutionnalisée entre plusieurs Etats du continent, initiée à l'issue de la deuxième guerre mondiale sous l'égide des Etats-Unis, face à l'Union Soviétique. Il s'agissait de promouvoir le redressement économique des pays ravagés par la guerre grâce à l'intensification des échanges, ainsi que de pousser à l'intégration politique des anciens belligérants pour opposer un front uni à la menace commune venant de l'URSS.

Essentiellement économique au départ, orientée vers le développement d'un marché commun, c'est-à-dire d'un espace de libre-échange régional, elle a pris dans les années 80 un tour plus directement politique axé sur la création d'une monnaie unique comme une première étape. Celle-ci devait conduire progressivement à l'unification des politiques budgétaires, unité de gestion qui serait nécessaire pour amortir par des transferts intergouvernementaux les chocs spécifiques qui affecteraient tel ou tel pays membre en les faisant aider financièrement par les pays les plus prospères. Une telle coordination étant évidemment politique dans son principe puisqu'elle implique que des contribuables d'un pays acceptent des sacrifices pour transférer des ressources à des citoyens d'autres pays, il s'ensuivrait naturellement la nécessité de la construction d'une superstructure étatique fédérale destinée à se superposer aux Etats nationaux existants, et capable d'arbitrer de façon légitime entre leurs intérêts. Ainsi se réaliserait le dessein en forme de trajectoire que définissait Jean Monnet lors de la création, relativement modeste, du pool charbon-acier (la CECA) il y a plus d'un demi-siècle : " Une cause, la paix. Un chemin, l'économie. Une visée, un fédéralisme européen. "□□

Mais les conditions de l'environnement économique, politique, et plus généralement organisationnel ont, elles aussi, radicalement évolué dans les dernières décennies du XXe siècle. De favorables aux unités politiques et économiques de grande dimension, et donc à la construction d'un nouveau grand Etat continental qui aurait été comparable à celui des Etats-Unis et supérieur en dimension humaine et économique à la Russie soviétique, elles sont devenues résolument antinomiques de toute construction de ce genre et donnent désormais l'avantage de l'efficacité aux plus petites entreprises, tout comme elles effacent le handicap antérieur des petites nations. Les esprits cependant sont en retard sur les faits (qu'ils ne connaissent pas entièrement ni immédiatement) et n'assimilent que lentement les nouvelles réalités. De plus, ceux qui ont investi leur temps, leur énergie et leur carrière dans la vision typiquement XXe siècle des Etats-Unis d'Europe ne peuvent accepter sans quelque résistance de passer par profits et pertes leur idéal et leurs intérêts. En effet, la grande dimension politique accroît considérablement le pouvoir des fonctionnaires et des politiques qui se trouvent au centre, dans leur relation avec les groupes de pression³. D'où le lobbying permanent des politiques et des fonctionnaires en faveur de la " construction européenne ", généreusement subventionné par les gouvernements nationaux, ainsi que la recherche incessante de nouvelles initiatives visant à la faire progresser. Ces tendances poursuivent sur leur erre, alors même que les courants dominants se sont inversés.

Cette Europe fait aujourd'hui fausse route. Dans l'histoire des nations et des institutions,

³ Voir l'analyse du phénomène dans "Arithmétique de la démocratie" sur mon site, <http://jeanjacques.rosa.pagesperso-orange.fr/>

comme dans celle des entreprises ou des individus, tout n'est pas possible à tout instant, ni même souhaitable, contrairement à ce qu'affirment les politiques qui ne voient en toute situation qu'une question de volonté. La volonté politique si souvent invoquée comme « *deus ex machina* » de l'Histoire se heurte aux limites des contraintes objectives. Or l'évolution de ces dernières rend aujourd'hui la construction d'un grand Etat continental hautement improbable. Les politiques régaliennes menées par des coalitions d'Etats souverains, éminemment fragiles comme tous les accords multilatéraux, sont donc très vulnérables. La création d'une monnaie unique - qui en est l'exemple même et nécessite pour sa survie de moyen terme le soutien fondamental d'une autorité politique unique - se révèle ainsi délétère et finalement instable parce que source de conflits chroniques entre Etats membres.

II. L'euro, non sens économique

L'euro souffre en effet de trois handicaps majeurs qui en font un non sens : Il implique l'abandon d'un instrument essentiel de stabilisation des conjonctures nationales, la politique monétaire et de change. Il ne peut réussir à faire converger, même à terme, les conjonctures nationales, ce qui constitue la condition *sine qua non* d'une politique monétaire et de change unique et durable. Il ne peut être assorti d'un appareil fédéral de transferts permanents qui nécessiterait une impraticable fusion politique des Etats existants.

II.A L'Europe n'est pas une zone monétaire optimale

Les manuels de macroéconomie ont, depuis les travaux du prix Nobel Robert Mundell dans les années 60, énoncé les conditions dans lesquelles plusieurs pays trouvent un avantage économique à partager une même monnaie. C'est ce que le jargon des économistes désigne comme « la théorie des zones monétaires optimales » sur laquelle nous revenons un peu plus loin. Faute de les respecter, une monnaie unique conduit à affaiblir les économies adhérentes plutôt que de les enrichir.

Mais rappelons auparavant les évolutions qui se sont produites depuis la mise en place du marché commun. Celui-ci constituait incontestablement une bonne politique, qui répondait aux vertus classiques et abondamment analysées du libre-échange - principe auquel souscrivent les économistes dans leur immense majorité. Il était particulièrement nécessaire après la Seconde Guerre mondiale, dans un monde cloisonné par le protectionnisme, où les entreprises bénéficiaient d'une productivité accrue lorsqu'elles atteignaient la grande dimension⁴. L'ampleur du marché intérieur américain et aussi, dans une certaine mesure, de l'économie soviétique, leur conférait un avantage compétitif auquel ne pouvaient prétendre les petites économies européennes⁵. □□Aujourd'hui, le grand marché européen continue d'exercer une attraction durable sur de nouveaux candidats à l'adhésion, même dans un

⁴ Il s'agit des économies de dimension qui conduisent à la production de masse dans les économies dites "fordistes", du nom du producteur automobile américain, pionnier de cette industrialisation massive.

⁵ Il est bien connu depuis Adam Smith que l'étendue du marché favorise la spécialisation et donc l'efficacité de la production. Et d'autant plus que la standardisation des produits permet de vendre des nombres d'unités encore plus importants. C'est le principe qu'avait adopté Henry Ford qui ne fournissait son modèle T qu'en une seule couleur, le noir, et une seule version, mais en masse. C'est aussi la stratégie de production qu'avait adoptée l'Union soviétique en se limitant, pendant la seconde guerre, à un seul modèle de char, le T34, ce qui lui permit d'obtenir une cadence de fabrication élevée, des séries importantes, et de l'emporter sur les chars allemands, souvent plus perfectionnés mais produits en moins grand nombre et de façon économiquement plus dispendieuse.

système d'échanges globalisé beaucoup plus ouvert qu'il ne l'était en 1950 ou en 1960. Cette attraction est plus forte sur des pays à la fois voisins géographiquement les uns des autres et de moyenne ou faible dimension - les deux caractéristiques qui déterminent naturellement l'intensité du commerce extérieur : d'une part, on a besoin d'exporter et d'importer davantage lorsque l'on est petit parce que l'on ne peut pas tout produire par soi-même ; et, d'autre part, on commerce toujours plus facilement avec ses voisins immédiats que l'on connaît mieux et avec lesquels les coûts de transport sont moins élevés. La brillante réussite du marché commun n'est d'ailleurs pas unique dans le monde. La multiplication des zones régionales de libre-échange, en Amérique ou en Asie, montre à l'évidence l'efficacité de la formule. Il est vrai que des accords de véritable libre-échange négociés entre un petit nombre de pays voisins sont plus faciles à mettre en place qu'un libre-échange mondial entre un grand nombre de partenaires, nécessairement très hétérogènes, comme le démontrent les lourdeurs de fonctionnement de l'OMC. □ □

Mais le succès même du marché commun, couronné par « l'acte unique » de 1986, ainsi que la forte progression des échanges internationaux, la « mondialisation », ont exercé des effets contradictoires sur les économies naguère cloisonnées. D'une part les entreprises ont certes bénéficié de nouveaux débouchés et de la prospérité générale, mais d'autre part, celles, nombreuses, qui profitaient de rentes de situation à l'abri des frontières douanières et de leurs accords de cartel sur les marchés nationaux fermés, ont vu ces sources de profits faciles se réduire ou se tarir. Les états, de leur côté, qui pouvaient taxer à loisir le travail et les capitaux à la mobilité réduite dans le cadre d'une économie fermée, ont vu la matière fiscale fuir plus aisément les zones à forts prélèvements obligatoires, et les recettes budgétaires se réduire d'autant. De ce fait les augmentations des taux de fiscalité se sont traduites progressivement par des pertes économiques majorées (provenant de la délocalisation des activités jadis exclusivement installées sur le territoire national). Certes ce mouvement résultait en partie de l'attraction exercée par les bas salaires des pays émergents, mais le coût du travail ne vient pas seulement des salaires nets : il résulte également des impôts pesant sur le travail (les cotisations sociales) qui ont constitué la source principale de l'alourdissement des prélèvements obligatoires au cours des dernières décennies.

Cependant, c'est encouragées par le succès économique incontestable du marché commun dans la phase initiale de rattrapage des retards pris dans les années 30 et 40 que, dans les années 1980, les élites dirigeantes des pays européens ont été tentées de pratiquer la surenchère en passant à l'étape suivante du plan Monnet : l'union politique. Le président de la Commission de Bruxelles, Jacques Delors, réalisant à cette occasion une entente des socialistes et des démocrates-chrétiens - les deux tendances politiques les plus influentes au sein des pays membres de la Communauté - et avec le soutien des milieux d'affaires, proposa de mettre en œuvre le projet d'une union monétaire qui avait été périodiquement relancé par des rapports techniques depuis le début des années 1970. Il le traduisit en un slogan simple : à marché unique, monnaie unique.

L'apparente évidence de l'affirmation recouvrait en réalité un non-sens économique. Rien n'indique en théorie que le libre-échange, si poussé soit-il, doive pour s'accomplir reposer sur une monnaie commune, c'est-à-dire sur la version extrême, et en principe définitive, de la fixité des taux de change. Nombre d'économistes, au premier rang desquels Milton Friedman, avaient au contraire argumenté solidement dans les années 1950 en faveur d'un retour aux changes flexibles entre pays développés. Le taux de change étant LE prix le plus important dans une économie ouverte, il devait selon lui s'adapter à tout moment aux conditions de l'offre et de la demande sur les marchés internationaux des biens, des services et des capitaux. On constate ainsi que les zones de libre-échange comme l'Aléna en Amérique du Nord, ou la future zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), ou encore

l'AELE en Europe, n'ont à aucun moment jugé nécessaire ou même utile de fusionner les monnaies du Canada et des Etats-Unis ou de la Grande-Bretagne et de la Suède. □ Il est certes possible, comme dans les pays de l'OCDE avant 1971, de pratiquer les changes fixes mais révisables, formule retenue dans le traité de Bretton Woods de 1944. Lorsque les conditions économiques se font trop divergentes entre pays partenaires, on révisé alors la parité de change pour rétablir les équilibres commerciaux et les mouvements de capitaux, parce que les prix et les salaires étant rigides à la baisse, il faut de longues périodes de récession pour les réduire pour retrouver de la compétitivité. La dévaluation de la monnaie constitue une alternative plus expéditive et bien moins douloureuse en termes de pertes de production et de niveau de vie.

C'est pourquoi, ainsi que l'ont expliqué nombre de spécialistes dans les années 1980, un tel système de changes fixes est difficilement tenable lorsqu'on a libéré les mouvements de capitaux, et si l'on veut en même temps pratiquer une politique monétaire active et différente de celle des pays voisins. C'est « l'impossible trinité » des changes fixes, de la liberté des capitaux et de politiques monétaires indépendantes. Si l'on veut à la fois une politique monétaire indépendante et la liberté des mouvements de capitaux, il faut accepter les taux de change flottants ou flexibles et, par conséquent, des monnaies différentes. Pour la version extrême des changes fixes que constitue la monnaie unique, et dans un espace économique où les mouvements de capitaux sont désormais principalement libres, il faut donc renoncer aux politiques monétaires nationales. □ Mais est-ce souhaitable pour les économies concernées ? C'est la question à laquelle se propose de répondre l'analyse dite des " zones monétaires optimales " qui cherche à savoir dans quelles conditions deux pays bénéficieraient davantage de taux de change fixes (ou d'une monnaie unique) que de deux monnaies distinctes régies par deux politiques monétaires différentes. □ □ □

La question se pose car renoncer à l'arme de la politique monétaire nationale face aux aléas de la conjoncture peut s'avérer dangereux si certaines conditions structurelles dans les pays membres ne sont pas réunies. Elles sont assez simples à énoncer car elles relèvent essentiellement du bon sens économique.

Entre deux pays, il est préférable, pour partager une même monnaie, que le commerce extérieur soit intense et qu'il s'effectue principalement entre les deux partenaires concernés; il faut que les biens, services, salariés et capitaux se déplacent librement et facilement entre ces pays; Il faut également que les structures de production soient assez semblables de sorte que les conjonctures – et en particulier les inflations - évoluent en phase ; et, enfin, il vaut mieux que les dimensions des partenaires soient assez dissemblables, comme dans le cas d'un petit pays exportant principalement vers une grande économie. □

Les taux de change fixes, ou la monnaie commune, permettent alors de réduire l'incertitude et les coûts affectant un commerce extérieur qui constitue une part majeure de l'activité économique d'un pays. C'était le cas des pays européens en voie de reconstruction après la Seconde Guerre mondiale, qui avaient tout intérêt à pouvoir exporter vers les Etats-Unis, seul grand marché disponible à l'époque. Chacun des Européens préférait avoir un taux de change fixe par rapport au dollar, et donc des taux fixes entre eux - mais des taux révisés de temps à autre en fonction des divergences de coûts et de prix. C'est encore le cas des économies émergentes, notamment en Asie, telles que la Corée, Taiwan, la Thaïlande ou même la Chine dans leur commerce avec les Etats-Unis. De faibles dimensions, elles exportent surtout vers le marché américain, se situant ainsi dans une zone dollar de fait.

Il n'est donc pas exclu que certains pays puissent bénéficier d'un régime de taux de change fixes si les conditions économiques s'y prêtent. Mais il faut souligner à nouveau que la monnaie unique est une version extrême et dangereuse des changes fixes : elle ne permet

pas les réajustements occasionnels de parité. L'Argentine a ainsi payé au prix fort, en 2001, le coût de la fixation de la parité de sa monnaie par rapport au dollar avant de se résoudre à revenir à des changes flexibles ... et à la croissance. Pour choisir la formule très contraignante d'une monnaie unique, il faut être sûr que les conditions qui conduisent aujourd'hui à ce choix resteront valables à l'avenir. Il s'agit, par conséquent, d'un pari très risqué en ce sens que des chocs macroéconomiques qui vont affecter un pays plus que d'autres introduisent des disparités de conjoncture qui ne peuvent plus être corrigés par le change, et supposent donc de longs épisodes de récession pour réduire les coûts, ... ou des politiques de relance budgétaire nationale.

Or un rapide examen des caractéristiques des économies européennes suffit à montrer que les conditions d'une zone monétaire optimale n'y sont pas respectées : le travail est très peu mobile entre eux, notamment en raison des différences de langue et de culture, les structures de production sont différentes, et l'évolution des coûts de production divergente, dès avant la création de l'euro en 1999, mais aussi de façon très marquée depuis, dans les dix dernières années. Les coûts ont diminué en Allemagne où les salaires ont été systématiquement freinés, tandis qu'ils augmentaient partout ailleurs, mais dans des proportions différentes d'un pays à l'autre.

Qu'importe, ont soutenu les promoteurs de l'euro lorsqu'ils ont tardivement reconnu la pertinence de la théorie des zones monétaires optimales (ZMO en français et OCA, « optimal currency areas », en anglais) : les économies finiront par converger grâce au développement des échanges et les conjonctures se mettront en phase, ce qui justifiera après coup l'adhésion à une monnaie unique. C'est la théorie des zones monétaires « auto réalisatrices »⁶. Mais cette théorie en forme de plaidoyer pour la monnaie unique n'a pas été confirmée en pratique et reste peu crédible sur le plan théorique.

□

II.B Les zones monétaires non optimales ne le deviennent pas.

La théorie des zones monétaires « auto réalisatrices » suppose par exemple que la simple existence d'une monnaie unique suffirait à multiplier les échanges entre pays membres dans des proportions considérables, contribuant ainsi à homogénéiser l'espace économique et mettre en phase les conjonctures nationales. Or rien de tel n'a été observé en Europe. L'augmentation du commerce entre pays européens n'a été que modeste depuis 1999, et surtout il n'a engendré aucune convergence des spécialisations nationales. Rien d'étonnant à cela : depuis les analyses d'Adam Smith au XVIIIème siècle et de Ricardo au XIXème on sait que l'étendue des marchés et le développement des échanges favorise la spécialisation et que ce sont les différences de spécialisation qui développent le commerce. Si une monnaie unique développe les échanges elle doit donc conduire à des spécialisations accrues et divergentes selon les régions.

C'est notamment ce qui a été observé aux Etats-Unis qui ont une longue histoire d'unification des marchés derrière eux. Or les productions y sont fortement spécialisées en fonction des régions. Et l'on n'a pas observé, depuis la guerre de Sécession, de tendance à la convergence des structures productives des Etats membres de l'Union. C'est dire que le

⁶ En jargon économique, les zones monétaires « endogènes », qui deviennent optimales par la vertu de leur fonctionnement pratique, même si elles n'étaient pas au départ.

pari sur une convergence des économies de la Grèce, de l'Italie, de la France et de l'Allemagne est fondamentalement erroné. Il continuera donc à y avoir des conjonctures nationales déphasées en Europe parce que des industries différentes subissent des chocs conjoncturels qui ne sont pas simultanés et parce que l'évolution des coûts de production suit une logique locale qui diffère d'un pays à l'autre.

De plus la théorie des zones monétaires auto réalisatrices comporte une conséquence logique absurde en attribuant à la monnaie un pouvoir exceptionnel: il suffirait de choisir une même monnaie pour tous les pays du monde pour que leurs structures économiques convergent, apportant ainsi une solution facile au problème du développement. Mais on n'a rien observé de tel dans les zones monétaires qui unissent pays développés et pays en voie de développement, comme par exemple la zone franc, devenue ultérieurement une zone euro. La magie monétaire n'a pas influé de façon particulièrement positive sur le développement des Etats d'Afrique centrale et occidentale. Bien au contraire, la force de l'euro à pendant plusieurs années étouffé ces économies avant qu'un réajustement majeur des parités ne leur redonne un peu d'oxygène.

Reste cependant le contre-argument de l'économie américaine. Plusieurs auteurs ont montré que les grandes régions des Etats-Unis ne possédaient pas les caractéristiques d'une zone monétaire optimale, notamment en raison de la divergence de leurs spécialisations productives : l'automobile dans l'Illinois, le pétrole au Texas, l'industrie aéronautique et cinématographique en Californie, ainsi que plus récemment l'industrie informatique. Les Etats-Unis dans leur ensemble ne constituent pas une seule zone monétaire optimale : il y en aurait cinq ou six à l'intérieur de l'Union. Néanmoins l'économie américaine a obtenu une croissance enviable au fil des décennies avec un seul dollar. Les Etats-Unis ont ainsi eu une performance de croissance remarquable en dépit de l'unicité du dollar et il n'y a pas eu de tentation de sécession monétaire. Ce qui appelle une explication.

II.C Les zones monétaires « praticables ».

Une zone monétaire peut ne pas être optimale, mais être néanmoins viable ou « praticable » si certaines conditions d'organisations sont remplies. Le Massachusetts et le Texas n'ont pas la même conjoncture économique à un même instant et aucun de ces deux Etats ne dispose d'une politique monétaire autonome qui puisse lui permettre de choisir soit de relancer soit de freiner son activité.

Mais il existe un mécanisme qui rend la récession, lorsqu'elle se produit, supportable au Massachusetts alors que le Texas prospère. C'est l'impôt fédéral qui constitue la part la plus importante des prélèvements obligatoires aux Etats-Unis. Dans le cas que nous évoquons, les recettes fiscales sont élevées au Texas en raison de l'expansion, et réduites au Massachusetts pour cause de récession. Mais le gouvernement fédéral qui reçoit ces contributions inégales va distribuer des aides et subventions davantage au second (pour cause de récession) qu'au premier qui en a moins besoin. La politique budgétaire centrale permet ainsi d'amortir les conséquences du choc de conjoncture différencié alors que la politique monétaire ne le peut plus.

C'est la substitution de la politique budgétaire fédérale à la politique monétaire nationale qui explique qu'une zone monétaire non optimale puisse être « praticable » dans la durée.

Bien entendu rien de tel n'existe en Europe où l'impôt communautaire est très faible. Mais il ne peut guère en être autrement dans la mesure où les impôts nationaux sont déjà extrêmement élevés, proches souvent de la moitié du produit national, et où il ne peut être question par conséquent d'y ajouter encore un impôt fédéral qui, aux Etats-Unis, représente 25 à 30 % du produit national.

Néanmoins il est clair que des gouvernements nationaux confrontés à une grave crise économique, et ne pouvant plus compter sur la politique monétaire pour en amortir les effets, vont être tentés de se servir du déficit budgétaire pour soutenir l'activité et éviter le pire.

Craignant cette réaction, qui conduit à l'augmentation des dettes publiques dans l'Union européenne et la nécessité un jour ou l'autre de les monétiser par de la création monétaire de la BCE, ce qui conduirait ultérieurement à de l'inflation, les promoteurs de l'euro ont voulu interdire des déficits publics dépassant une limite arbitraire de 3% du PIB. C'était le défunt « pacte de stabilité ». Il était évidemment intenable et n'a pas été longtemps respecté, notamment par l'Allemagne et par la France lorsque la conjoncture s'est dégradée. Et c'est également ce qu'ont fait les gouvernements en Grèce, en Italie, au Portugal et en Espagne lorsque leur conjoncture s'est dégradée et lorsque leurs recettes fiscales se sont réduites avec le ralentissement de l'activité économique. Mais l'absence de solidarité politique avec les pays dont la conjoncture était moins dégradée fait que les transferts fiscaux à l'américaine ne peuvent avoir lieu, et chaque gouvernement se trouve confronté, dans une conjoncture ralentie, aux limites de son propre endettement, qui, une fois dépassées, particulièrement en période de ralentissement, conduisent au « défaut de paiement » c'est-à-dire à la faillite.

C'est pourquoi la zone monétaire européenne, non optimale, est aussi non « praticable », non viable. Elle ne pourrait durer qu'avec un Etat fédéral, mais un Etat fédéral est en réalité impossible, à la fois parce que les Etats nationaux sont déjà surdimensionnés fiscalement, et pour des raisons organisationnelles sur lesquelles nous reviendrons un peu plus loin.

En tout état de cause, les promoteurs de l'euro, dans les années 1980 et 1990, n'ont procédé de façon ni logique ni économique : ils ne se sont pas demandé lesquels des pays européens réunissaient les caractéristiques qui pouvaient en faire de bons candidats pour une monnaie commune, autrement dit des membres potentiels d'une zone monétaire optimale. S'ils l'avaient fait, ils auraient constaté, comme plusieurs économistes spécialistes de ces questions, que les contours d'une telle zone ne rassemblaient, autour de l'Allemagne, que quelques pays limitrophes de moindres dimensions : Benelux, Autriche et probablement Danemark, mais non pas l'Espagne, ni la Grande-Bretagne, ni sans doute la France ou l'Italie⁷. □

L'objectif purement politique l'a incontestablement emporté : il s'agissait de faire l'union monétaire parce que la monnaie est l'un des principaux attributs d'un Etat. De plus, une politique monétaire unique devait produire des déséquilibres qui appelleraient d'autres interventions et arbitrages politiques, lesquels pousseraient inévitablement dans le sens de l'édification progressive d'un Etat unique. Le véritable slogan de l'opération n'était pas " à marché unique, monnaie unique ", économiquement injustifié, mais bien " à monnaie unique,

⁷ Voir mes calculs rapides sur ce point dans *L'erreur européenne*, effectués en me basant sur un travail précurseur de Robert Heller, un économiste qui travaillait naguère au FMI. Ils figurent dans les notes en fin de livre ainsi que la référence des travaux de Heller.

Etat unique ", ce qui a beaucoup plus de sens.

On ne connaît pas, en effet, de monnaie partagée entre plusieurs nations souveraines qui se soit maintenue dans la durée. □ Et les unions monétaires réussies ont suivi, et non pas précédé, les unions politiques. En attendant, faute d'un Etat européen, on confia la gestion de la nouvelle monnaie à une Banque centrale indépendante. Un tel choix correspondait au dogme monétariste de l'époque, ancré dans les esprits par l'expérience de l'inflation à deux chiffres des années 1970. C'était à nouveau une manœuvre d'externalisation (de sous-traitance), de la politique monétaire cette fois, que l'on supposait pour la circonstance séparable des autres politiques économiques. □ On vivait ainsi une situation inédite : celle d'une monnaie unique régissant une zone monétaire non optimale, tout en ayant supprimé le seul autre instrument amortisseur des chocs économiques spécifiques, la politique budgétaire. Une même politique monétaire était désormais appliquée à des conjonctures nationales différentes, voire divergentes. La qualité de la gestion macroéconomique était nécessairement vouée à se dégrader. C'était le prix à payer pour la poursuite de l'objectif fédéraliste. Cette constatation, facile à dresser pour tout économiste professionnel, était soigneusement cachée aux opinions publiques. Au contraire, un rideau de fumée particulièrement dense venait obscurcir délibérément le débat. Les argumentaires officiels, omniprésents, attribuaient des vertus mirobolantes à la future monnaie, tout en étouffant les velléités critiques des quelques opposants. □ □ □

III. La confirmation par l'expérience

Tout était faux dans les promesses initiales des promoteurs de l'euro. L'apologie de la future monnaie unique ne faisait pas dans le détail. Ils la voulaient " forte " face aux autres monnaies et notamment face au dollar (c'est-à-dire, en réalité, chère), et elle devait par là même favoriser la croissance et le plein emploi. Elle devait constituer un " bouclier " face aux récessions économiques et aux crises boursières, telle celle que l'on avait connue en 1998. L'Europe devait ainsi échapper aux accidents de parcours que subissait l'Amérique. L'euro ne devait pas tarder à remplacer le dollar dans le rôle de monnaie d'échange et de réserve internationale. La stabilité des changes devait favoriser l'investissement des entreprises, provoquer la convergence des conjonctures économiques nationales et celle des prix de détail dans l'espace européen, unifier les taux d'inflation. □

Les commentateurs compétents avaient beau faire remarquer qu'aucun de ces effets ne correspondait à ce que l'on connaissait du fonctionnement des économies réelles ni à aucune théorie plausible, ils ne pouvaient se faire entendre, accablés sous un déluge de contrevérités. □ Mais les faits n'ont pas tardé à dissiper ces affirmations : dès la première année de son lancement, en 1999, l'euro perdait 25 % à 30 % de sa valeur face au dollar. Fort heureusement d'ailleurs car, à l'évidence, une monnaie chère pénalise l'activité, la croissance et l'emploi, tandis qu'une monnaie qui s'affaiblit stimule effectivement, comme le veut la théorie, l'activité des exportateurs et des entreprises en général. Si la croissance européenne a retrouvé un peu de vigueur en 2000 et en 2001, c'est parce que la première promesse de l'euro n'a pas été tenue. □

De façon exactement symétrique, la forte hausse récente de l'euro, due pour l'essentiel à la dépréciation compétitive du dollar à laquelle la Banque centrale européenne n'a pas cru bon de répliquer par une réduction rapide des taux d'intérêt, pénalise lourdement l'activité économique en Europe continentale et plus particulièrement en Allemagne et en France. Tous les observateurs spécialisés ont fini par reconnaître la réalité de cette relation économique élémentaire qui était niée, contre toute évidence, par les discours officiels lors

de l'introduction de la monnaie unique. La reprise ne pourra véritablement se manifester sur le continent qu'après le retour à une parité plus équilibrée entre l'euro et le dollar, c'est-à-dire se situant en dessous de un dollar pour un euro.□

L'euro n'a pas, non plus, concurrencé de façon significative le dollar dans les échanges internationaux. Son rôle n'a pas dépassé celui de l'ensemble des monnaies qu'il a remplacées : mark, franc, lire, peseta et quelques autres.□□ « L'effet de bouclier » ne s'est pas davantage manifesté. L'Europe a subi la crise conjoncturelle comme les autres pays et n'a, à aucun moment, égalé ou même approché l'exceptionnelle performance de l'économie américaine au plus fort de la révolution technologique du début de siècle. Quant à la crise boursière, elle a frappé des deux côtés de l'Atlantique, euro ou pas euro, et plus encore sans doute de ce côté-ci dans la période récente.□□

La convergence annoncée entre les conjonctures des pays membres de l'euroland, comme celle de leurs niveaux de prix ou de leurs taux d'inflation, ne s'est nullement produite. Ce qui signifie que la Banque centrale européenne doit appliquer uniformément à toutes ces économies en divergence une politique monétaire unique, inadaptée aux besoins particuliers de chacune.

Pis encore, une politique monétaire identique appliquée à des économies en situation différente exerce des effets pervers qui accentuent les déséquilibres au lieu de les réduire. Loin d'être un « bouclier contre les crises » l'euro est en pratique un amplificateur de crises.

Dans une économie en expansion où les prix tendent à augmenter le taux d'intérêt nominal de la BCE moins un taux d'inflation relativement fort donne un taux d'intérêt réel faible, voire négatif dans certains cas. Ce qui encourage la consommation et l'investissement et renforce l'inflation, dans une spirale cumulative. C'est ce qui s'est passé en Irlande et en Espagne et qui a déclenché des bulles de spéculation immobilière. Quand les taux réels sont négatifs il est bon d'être emprunteur et d'investir dans des biens réels dont le stock est limité. Contrairement à ce que l'on a dit de la Grèce par exemple, le gouvernement espagnol n'a pas eu de politique budgétaire irresponsable : avant la crise de 2008-2009 les recettes fiscales étaient abondantes en raison de l'expansion, nourrie en bonne part par le boom immobilier, et le budget dégageait un surplus et non pas un déficit.

Au contraire, dans un pays en récession, comme la Grèce actuellement, la déflation vient s'ajouter aux taux d'intérêt nominaux de la BCE pour accroître les taux d'intérêt réels. Cela décourage encore plus la consommation et l'investissement, et cela intensifie la récession. Là encore la politique monétaire unique joue à contresens. Elle est déstabilisante, elle devient facteur de crise.

Au total, les consommateurs, qui voient leur pouvoir d'achat amputé, sont les principales victimes de ces dysfonctionnements. Mais les entreprises, dont les plus grandes étaient si favorables à l'euro, ont elles aussi conclu un marché de dupes : elles ont troqué la réduction de leur coût de gestion des risques de change intra-européens contre une réduction du taux de croissance des économies concernées, c'est-à-dire de leurs débouchés en Europe.□ Ce bilan économique négatif n'est pas appelé à s'améliorer. En effet, les conjonctures resteront divergentes entre les pays membres, ainsi que les taux d'inflation nationaux. Le jeu même du grand marché intérieur favorise la spécialisation régionale dans des productions différentes. Les conjonctures des régions vont donc, elles aussi, rester différenciées parce que les facteurs qui les influencent sont eux-mêmes différenciés. Ces facteurs sont à

l'origine de ce que les spécialistes définissent comme des " chocs asymétriques " : par exemple, une stagnation de la demande dans le secteur automobile va affecter surtout l'Allemagne et la France mais assez peu l'Espagne, le Portugal ou le Danemark. Dans ces conditions, la BCE devra continuer d'appliquer une politique monétaire unique à des conjonctures contrastées, avec les conséquences que l'on vient d'évoquer. □

Les taux de change variables entre les pays membres permettaient d'amortir ces chocs par une variation de la parité entre les monnaies. Le pays le plus durement éprouvé par la récession voyait s'affaiblir son taux de change, ce qui contribuait à rétablir son rythme de croissance. Mais le mécanisme a disparu aujourd'hui. L'adaptation ne se fait plus que par la baisse générale des prix, qui est lente et difficile, et qui entraîne une réduction de l'activité et de la production. □ « L'euromalaise » qui résulte en grande partie de la faiblesse chronique de la croissance continentale, qui dépend elle-même de cette adoption de politiques macroéconomiques délibérément inadaptables, va probablement s'amplifier. Il s'ensuivra également des conflits d'intérêts de plus en plus accusés entre pays membres qui voudront tirer la politique monétaire commune dans leur sens. Le différend sur l'orientation des politiques budgétaires et la révocation de fait du Pacte de stabilité par la France et l'Allemagne en ont fourni un avant-goût. □ Mais ce sont surtout les suites de la grande crise financière de 2008-2009 qui ont mis en pleine lumière les conséquences déstabilisantes de la monnaie unique.

Dans les pays les plus frappés par l'implosion des bulles financières et immobilières la conjoncture a plongé. Les budgets publics en ont naturellement été déséquilibrés par réduction des recettes fiscales et accroissements des demandes de transferts. Les déficits et la dette ont explosé. Mais ce d'autant plus que l'euro fournissait une forte incitation à l'endettement. A côté du mécanisme de divergence des taux d'intérêt réels évoqués précédemment, l'euro en effet faussé le prix des emprunts et encouragé par conséquent un endettement excessif et systémique. En effet, dans une économie monétairement indépendante, un gouvernement qui emprunte trop conduit les prêteurs à anticiper une monétisation de la dette dans un avenir plus ou moins proche, et donc une dépréciation de la monnaie sur le marché des changes. Ils vont donc demander des taux d'intérêt plus élevés pour compenser ce risque de perte future. Ce sont des primes de risque contre l'inflation.

Mais rien de tel avec une monnaie forte comme l'euro. Les dettes grecques ou italiennes n'affectent pas directement les perspectives et la valeur de l'euro, géré avec conservatisme par la BCE. Par conséquent le gouvernement grec pouvait, jusqu'à une date récente, continuer à s'endetter au même coût que le gouvernement allemand. Et de même pour les investisseurs immobiliers en Espagne ou en Irlande. En ne reflétant plus les risques nationaux pour les prêteurs, les taux d'intérêt « centraux » sur l'euro constituaient une aubaine pour les emprunteurs. L'endettement privé et public pouvait s'accroître à des niveaux tels qu'il conduisait nécessairement à la faillite des débiteurs. C'est la situation à laquelle nous sommes confrontés aujourd'hui.

Non seulement la monnaie unique amplifie les crises, mais en plus elle conduit à l'excès d'emprunts et à la faillite, privée et publique.

Si l'on veut dans ces conditions maintenir ce système, il faut imposer également une autorité politique unique, capable à la fois de faire taire les rivalités nationales en matière de politique économique et de mettre en œuvre les transferts de revenus nécessaires entre pays en expansion qui peuvent payer des impôts et pays en récession ou carrément en faillite qui ont besoin d'aides publiques pour alléger les conséquences sociales de politiques économiques

défavorables. Il faut aussi de tels transferts pour éviter les faillites de banques qui ont abusé de l'emprunt pour nourrir des spéculations excessivement risquées, et dont la liquidation entrainerait toutes les économies dans une dépression majeure.

Ce qui revient à instaurer un véritable fédéralisme fiscal à l'américaine. Le choix se situe, par conséquent, entre l'éclatement de l'euro et le fédéralisme intégral. □ Dans une zone monétaire non optimale, il est possible de conserver une monnaie unique sous réserve de mettre en place des mécanismes compensatoires qui indemnisent les pays perdants. Mais il faut, pour cela, une autorité unique ou dominante, dont la légitimité l'emporte sur les inévitables disputes et contestations que suscite l'unicité de la politique. Le maintien de la solution économiquement défavorable qu'est l'euro appelle, en bonne logique, la création d'un gouvernement européen. □ Faut-il alors faire le saut décisif et passer au fédéralisme ? C'est ce que soutiennent ceux qui nous ont entraîné dans cette aventure spéculative. Mais il y a tout lieu de penser qu'une telle entreprise ne peut réussir, particulièrement en ce début de XXI^e siècle. Pour une raison simple : aujourd'hui, un Etat de dimension continentale, fût-il fédéral, ne peut prétendre à l'efficacité d'un Etat plus modeste. Le temps des empires, tels qu'on les concevait au début du XX^e siècle, est révolu. □ □ □

IV. L'état unique : mission impossible

Il faut, à nouveau, se poser avant toute initiative les questions simples mais fondamentales : est-il avantageux pour les Européens eux-mêmes de disposer d'un grand Etat continental se situant au-dessus des Etats nationaux et se substituant à eux ? Et si la réponse est oui, est-il possible de le construire ? C'est en ces termes que doit être posée la question constitutionnelle dans une société démocratique. Les citoyens ne doivent pas se laisser abuser par les affirmations catégoriques mais floues sur la " mission culturelle de l'Europe ", la nécessité alléguée qui lui incomberait de jouer un rôle de premier plan dans le monde, ou la garantie de paix perpétuelle que procurerait un Etat fédéral continental. Un Etat est avant tout une entreprise de fourniture de services publics dont la tâche est de répondre aux attentes d'une population donnée et non pas d'incarner un impératif philosophique immanent. □

Dans cette perspective, la réponse aux deux questions précédentes tient en une double négative, et pour une même raison fondamentale : un Etat continental ne serait pas, dans le contexte de ce début de siècle, économiquement efficace dans son fonctionnement. Ce qui signifie qu'il n'apporterait pas aux citoyens des actuels Etats membres de meilleurs services publics que ceux dont ils bénéficient à ce jour, ni de meilleurs coûts de production de ces mêmes services. Un Etat de plus grande dimension serait en réalité moins efficace que les Etats existants. Il coûterait plus cher en impôts et offrirait des prestations de moindre qualité. □

Une affirmation aussi tranchée demande à être étayée par le raisonnement et par des faits observables. Mais auparavant, il convient d'écarter quelques arguments courants - et infondés - par lesquels on entend souvent défendre le projet politique européen. □ Ces arguments, relativement simples, sont aussi très clairement infondés : l'argument de la paix par l'union, l'argument du libéralisme imposé, l'argument de la démocratie par le fédéralisme, comme enfin l'argument de l'Europe puissance. □

A. L'argument de la paix.

Plus jamais ça ! Telle était la forte conviction de la plupart des Européens après la tuerie de la Première Guerre mondiale. Et pourtant, tout devait recommencer vingt ans plus tard. L'idée simple se fait alors jour selon laquelle une étroite coopération politique serait de nature à prévenir une nouvelle confrontation militaire - conception qui avait donné lieu notamment à la création de la Société des Nations. Si les puissances européennes avaient su se réconcilier au sein d'un vaste Etat fédéral, la Seconde Guerre mondiale n'aurait pas eu lieu. Après 1945, il devenait impératif de dépasser les nationalismes dont on estimait qu'ils avaient été les facteurs déterminants des deux conflits précédents. La meilleure façon d'éradiquer les nationalismes était encore de fondre les nations rivales dans un seul et même Etat. Ainsi serait définitivement écartée toute perspective de guerre intra-européenne. □ Cette argumentation est étonnamment superficielle. Elle passe sous silence l'existence des guerres civiles. Ces dernières peuvent être tout aussi meurtrières, voire davantage, que les guerres étrangères. Les plus grands massacres du XXe siècle n'ont-ils pas été perpétrés par des Etats à l'encontre de leurs propres citoyens ? Il ne faut pas oublier non plus les tueries de la guerre de Sécession, menée de surcroît au sein d'un Etat démocratique et fédéraliste. Et même la pacifique Suisse n'a réalisé sa fédération de cantons préalablement indépendants qu'au prix d'une guerre civile en 1848-1849 ! □ □ D'une façon générale, c'est l'augmentation de la dimension des nations qui, en multipliant les différends territoriaux - particulièrement dans les régions frontalières mais également pour le contrôle de colonies ou autres protectorats sur des Etats clients géographiquement non contigus - crée les occasions de heurts. De ce point de vue, la création d'une fédération continentale intégrant plusieurs nations ne peut correspondre qu'à une dynamique de croissance de ce nouvel Etat. Elle paraît, à ce titre, plus porteuse de conflits que de paix. □ □

B. □ L'argument du libéralisme imposé.

□ □ Un deuxième argument fallacieux en faveur d'un Etat continental est celui des libéraux. De leur part, la démarche est surprenante. Mais, par une sorte de convulsion de l'argumentation destinée à la conformer à l'orthodoxie ambiante, certains en viennent à soutenir que le libéralisme, qui est si difficilement accepté par la société française, pourrait plus aisément être imposé de l'extérieur par les autorités de Bruxelles - implicitement contre la volonté des Français. Raisonnement très paradoxal pour des libéraux économiques qui sont aussi, traditionnellement, des libéraux en politique. Cette thèse de la réforme dictée par Bruxelles est, en somme, un argument de technocrates qui veulent faire du libéralisme une obligation. □ Elle est excessive. En effet, de nombreuses réformes libérales ont été menées à bien en France au cours des dernières décennies, y compris la politique de privatisation poursuivie aussi bien par la droite que par la gauche, sans incitation particulière de la part de la Communauté ou de l'Union. Les autorités de Bruxelles ne se prononcent ni sur le bon niveau des impôts ni sur la gestion du vaste secteur du Welfare State qui est à l'origine de l'essentiel de l'alourdissement des prélèvements obligatoires pesant aujourd'hui sur l'activité et l'emploi. □ La réforme libérale obligée ne vaut véritablement que dans le domaine limité de la politique de la concurrence à l'égard des entreprises. Pour le reste, la substitution de lois et de règlements continentaux aux législations nationales constitue une centralisation des politiques publiques, qui tend à réduire la démocratie. Cette orientation plus technocratique que libérale traduit un fort tropisme dirigiste que des libéraux ne devraient pas vraiment apprécier. □ □

□C. L'argument démocratique fédéraliste□□

Venons-en à l'argument du fédéralisme démocratique. Parce que les Etats-Unis sont les champions mondiaux incontestés du libéralisme et de la démocratie, nombre de démocrates vantent les vertus du fédéralisme. Plus de fédéralisme signifierait toujours davantage de démocratie. □ Mais il s'agit d'un malentendu, car il y a fédéralisme et fédéralisme ! Tout dépend du chemin qu'on emprunte. Si l'on part d'un système unitaire et centralisé, alors l'introduction du fédéralisme renforce, il est vrai, le contrôle des citoyens sur les dirigeants. □ Mais si, au contraire, on construit le fédéralisme comme une superstructure venant coiffer d'un Etat fédéral les Etats démocratiques existants, alors on accroît la distance entre gouvernés et gouvernants, on multiplie les échelons intermédiaires, on diminue le pouvoir de contrôle des citoyens de base et, en définitive, on organise une régression de la démocratie. C'est bien ce qui se produit avec la "construction européenne" dont chacun déplore le fameux " déficit démocratique ". □□Ni la paix, ni l'économie de marché, ni la démocratie ne justifient véritablement la construction d'un Etat fédéral européen. Quel est, dans ce cas, l'objectif de l'entreprise ?□□

D. □L'Europe puissance.□

L'objectif de la construction européenne, tel que l'avait défini Monnet, était et reste politique. Initialement, dans les années 1950, il s'agissait de bâtir en Europe un pôle politique susceptible d'appuyer de façon coordonnée les efforts de guerre américains dans le conflit avec l'Union soviétique. Refusant cette stratégie, de Gaulle ambitionnait de créer une puissance non alignée qui jouerait un jeu indépendant entre les deux grands. Mais, depuis la fin du communisme, le contexte géopolitique a changé. □ Un Etat européen devrait permettre aux vieux Etats-nations du continent, définitivement dépassés par l'Histoire, de retrouver leur influence dans le monde, surtout depuis que l'implosion de l'URSS a laissé le champ libre à l'autre " super-puissance " de la guerre froide, ainsi promue au rang d'" hyper-puissance " : les Etats-Unis. Ces derniers constitueraient l'exemple à imiter puisqu'ils ont réussi à la fois à triompher de leur plus redoutable adversaire - la Russie soviétique - et à retrouver le chemin d'une croissance exceptionnelle avec la révolution technologique de la fin du XXème siècle. □ Le projet répond à la fois à une occasion et à une crainte : l'occasion est celle de la disparition du danger à l'Est, qui permet désormais aux alliés européens de prendre leurs distances à l'égard de l'Amérique ; la crainte, celle d'une perte de pouvoir radicale des Etats-nations dans une ère de globalisation et de triomphe des marchés mondiaux. D'où l'idée que la création d'un Etat continental permettrait de ressaisir des pouvoirs qui échappent aux Etats européens et de faire pièce, du même coup, à ce que l'on croit être la nouvelle puissance américaine. □ L'analyse est totalement inexacte. S'il est vrai que le pouvoir des Etats décroît dans la période actuelle, on doit aussi noter qu'il affecte tous les Etats et n'épargne pas les plus grands. Bien au contraire : les plus grands Etats et les plus hétérogènes d'entre eux sont plus fortement affectés et affaiblis que les plus petits et les plus homogènes. □ En d'autres termes, la grande dimension ne vaut plus garantie de puissance et d'efficacité, contrairement à ce qui prévalait durant les deux premiers tiers du XXe siècle. □□□

Face à ces argumentations douteuses en faveur de la centralisation et par conséquent de la plus grande dimension, il existe cependant aujourd'hui des éléments de réflexion théorique portant sur la dimension adéquate des nations et des empires. Comme pour l'unification monétaire, il importe de recourir à la théorie pour éclairer les conséquences les plus probables d'un changement économique important, sauf à commettre des erreurs majeures dont les coûts s'avèreraient prohibitifs. Certes la réaction spontanée de la plupart des observateurs est de demander une description « concrète » des problèmes et de rejeter toute « théorie », la théorie étant généralement assimilée à un manque de réalisme. Mais il est de bonnes et de mauvaises théories, et face à des problèmes complexes, la bonne théorie, celle qui simplifie suffisamment mais pas davantage comme le disait Einstein, donne une image schématique mais réaliste des phénomènes, et elle est indispensable comme guide de l'action dans un environnement difficile à déchiffrer.

En adoptant une démarche semblable à celle des théoriciens des zones monétaire optimales, quelques auteurs ont développé une théorie nouvelle des « zones étatiques optimales » (ou ZEO). L'approche est simple et consiste à poser la question : dans quelles conditions y a-t-il avantage à remplacer plusieurs Etats par un seul ?

Une version classique de la théorie y répond en comparant les économies d'échelle dans la gestion administrative des Etats à l'hétérogénéité des demandes citoyennes de biens publics (par exemple la défense nationale) dans les différentes régions considérées pour une possible intégration. Les Allemands ont-ils la même demande de biens publics que les Finlandais ou les Italiens ? Est-ce que les gains supposés d'une gestion centralisée dépassent les pertes de satisfaction que les Espagnols retireraient d'une politique diplomatique commune inspirée des priorités françaises ? La réponse est simple dans son principe : plus les populations nationales actuelles diffèrent dans leurs aspirations et leurs demandes concernant les services fournis par un Etat, moins l'intégration politique est souhaitable. Mais il n'est guère possible de passer de ce diagnostic très général à des considérations plus précises sur le bilan net de la création d'un Etat fédéral européen. Tout au plus observe-t-on que la solidarité entre les différents peuples d'Europe apparaît très limitée dans les circonstances actuelles de la crise.

Une approche nouvelle de ces questions est cependant possible qui met l'accent sur le changement profond des déterminants de la taille optimale des organisations administratives dans la période récente. Un Etat comme une entreprise repose sur une administration centralisatrice fonctionnant selon le principe hiérarchique, contrairement au marché qui repose sur des échanges à égalité et décentralisés par l'intermédiaire du mécanisme des prix.

La question est donc de savoir quelle est la dimension la plus efficace des organisations hiérarchiques et dans quelles conditions, et selon quels déterminants, les mécanismes décentralisés s'avèrent-ils plus avantageux pour la collectivité des usagers ? Ces conditions déterminantes de l'équilibre de dimension ont considérablement changé dans le dernier quart du siècle précédent. Au siècle des empires et de l'entreprise géante, 1975-1975, a succédé, depuis, l'ère des petites organisations.

La grande dimension n'est plus ce qu'elle était □ □

Partout dans le monde, depuis la fin des années 1970, les grandes structures hiérarchiques

subissent des forces centrifuges, se fragmentent ou se désintègrent. C'est vrai, en particulier, des grands Etats qui rencontrent des difficultés de financement et sont soumis à d'intenses revendications sécessionnistes, régionalistes et séparatistes. □ Tous les empires ont disparu : ceux de l'Allemagne, de l'Italie et du Japon avec la défaite de 1945, suivis de près par ceux de l'Espagne, du Portugal, de la France, de la Grande-Bretagne, et pour finir par l'URSS lors de son implosion en 1989-1991. □ □

Reste aujourd'hui le " quasi-empire " américain. Mais, contrairement à l'interprétation française, il ne tend pas à se transformer en hyper-puissance. Tout au contraire, il perd de sa force et de son pouvoir. Comme la France en Indochine et l'URSS en Afghanistan, il a connu la défaite au Vietnam. Même si cette déroute n'était pas uniquement militaire, elle signifiait que le coût du contrôle impérial était désormais trop élevé pour être consenti par la métropole. □ Les difficultés rencontrées en Somalie, en Afghanistan, en Serbie et en Irak montrent bien avec quelles précautions la plus grande puissance mondiale affronte des pays de taille modeste. □ Il faut noter, aussi, qu'en Irak le succès a été obtenu au prix de budgets militaires croissants qu'il convient de rapprocher des budgets militaires de la guerre froide, menée contre un ennemi autrement plus puissant. Il semble bien que le rapport coût/efficacité de la machine de guerre américaine se dégrade. □

Toutes les nations européennes ou presque sont travaillées par des mouvements sécessionnistes. Ce regain des particularismes s'explique par le fait que des nations de très petites dimensions sont parfaitement viables sur le plan de l'activité économique et de l'équilibre des finances publiques comme le montrent, entre autres, les exemples de la Suisse, de l'Irlande, de la Suède, de la République tchèque, de Singapour, de la Slovénie ou des Républiques baltes. Et il est clair que des régions déjà autonomes comme la Catalogne ou le pays Basque pourraient assumer économiquement et politiquement une indépendance complète qui les situerait dans la catégorie précédente. Les projets séparatistes deviennent réalistes, ce qui encourage leur multiplication. Le nombre de nations indépendantes n'a cessé d'augmenter dans le monde depuis 1945, passant d'une petite cinquantaine à plus de deux cents. □

L'erreur d'analyse des partisans de l'Etat fédéral européen est de croire que le déclin du pouvoir des Etats au profit des marchés ne frappe que les plus petits d'entre eux et épargne les très grands. Or c'est l'inverse : plus les structures hiérarchiques sont vastes et stratifiées, plus elles s'affaiblissent et perdent leur avantage compétitif par rapport aux structures plus légères. L'évolution des Etats-Unis depuis la Seconde Guerre mondiale le confirme. En quelques décennies, leur supériorité économique a cédé la place à un rattrapage progressif du niveau de vie du leader par presque tous les pays d'Europe occidentale. Ce n'est que dans la période plus récente, liée à la politique monétaire restrictive de mise en place de l'euro, que ce rattrapage s'est interrompu, du fait du ralentissement endémique de la croissance européenne. Les Etats-Unis conservent, certes, un exceptionnel dynamisme économique, mais ils n'en ont plus le monopole. La grande dimension n'est plus la condition sine qua non de la prospérité. Les Américains eux-mêmes n'hésitent pas à critiquer la lourdeur de l'Etat fédéral, alors que les Européens continuent à voir dans les Etats-Unis l'exemple ultime du libéralisme intégral. Il faut rappeler, à cet égard, qu'au cours des dernières années, les dépenses des Etats et des collectivités locales ont crû plus vite que celles de l'Etat fédéral. Ce renversement de tendance montre que les petites collectivités publiques sont mieux à même de répondre aux besoins de nos contemporains que les grandes structures étatiques. □ C'est pourquoi les Etats, comme les conglomerats privés, se défont de leurs participations industrielles diversifiées, privatisent, externalisent et se recentrent sur leur métier de base. Des raisons de fond, communes à toutes les organisations hiérarchiques, militent désormais contre la grande dimension. □ □ □

Le grand renversement du second XXe siècle □□

Les deux premiers tiers du XXe siècle ont vu le triomphe des organisations géantes - privées comme General Motors ou Ford, ou publiques comme l'Armée rouge et le ministère français de l'Education nationale. Les grandes entreprises voyaient leurs coûts décroître avec l'augmentation du volume de leur production. Lénine voulait organiser l'économie soviétique " comme une seule et immense firme ", ce qui fut réalisé avec la planification centralisée et le Gosplan. Dans les économies occidentales, les trusts, konzerns et autres conglomérats tenaient le haut du pavé. □

Cette période prend fin avec la révolution de l'information des années 1960-1970. Le coût de collecte, de stockage, de traitement et de transmission de l'information chute à la verticale, d'année en année, selon la célèbre " loi de Moore ", du nom de l'un des créateurs de la firme Intel. Les modes d'organisation de toutes les productions, publiques et privées, en sont profondément affectés. □ Alors que les marchés sont avides d'information, les hiérarchies (d'entreprise ou d'administration publique) sont, elles, délibérément conçues pour l'économiser. Ce sont des machines de production " à information pauvre ". □□ La baisse vertigineuse du coût de l'information et sa soudaine abondance favorisent désormais, l'essor des marchés et détruisent l'avantage comparatif dont bénéficiaient auparavant les hiérarchies.

A la fin du XXe siècle et au début du XXIe, l'heure est aux organisations décentralisées, à structure "plate", et surtout aux marchés, qui sont la version la plus extrême de l'organisation non hiérarchique. Les grandes hiérarchies périssent, se scindent, se désintègrent. Les PME et les nouveaux Etats de petites dimensions remplacent les départements des grandes entreprises et les régions des grands Etats. □ A l'heure où l'on observe partout des sécessions et des fragmentations d'Etats, de l'Ecosse au pays Basque, de la Slovaquie à la Tchétchénie, du Sri Lanka au Québec et de la Corse aux Etats baltes, l'Europe apparaît singulièrement à contresens de l'évolution historique. □ Celles de ses initiatives qui s'inscrivent dans la perspective centralisatrice du premier XXe siècle - comme la monnaie unique ou la ratification d'une Constitution commune - sont, pour la première, néfaste, et pour la seconde d'autant plus utopique que les élargissements en cours ou projetés accroissent l'hétérogénéité de l'ensemble européen. L'échec du sommet de Bruxelles, en décembre 2003, illustre parfaitement cette impossibilité. □

Compte tenu de cette profonde hétérogénéité, une éventuelle Europe politique unifiée ne pourrait être qu'un empire. Lorsque la dimension de l'Etat est inférieure à celle de la nation, on obtient l'organisation des Cités-Etats de la Grèce antique ou de la Renaissance. Lorsque la dimension de l'Etat est identique à celle de la nation, on obtient l'Etat-nation, formule traditionnelle de l'Europe depuis le XVe siècle. Et lorsque la dimension de l'Etat est supérieure à celle des nations, on obtient l'empire. □ Cette forme d'organisation convenait aux circonstances de la fin du XIXe et du premier XXe siècle. Mais elle est incompatible avec les données économiques de l'époque actuelle. L'Europe ne sera pas Byzance. □□□

Pour conclure, la vérification expérimentale de l'hypothèse d'une diminution générale de la dimension des organisations hiérarchiques apparaît assez clairement dans le mouvement

d'indépendance et « d'atomisation » des Etats évoqués précédemment. Mais elle se traduit aussi par le retour aux politiques nationales souvent discordantes au sein de l'Union, européenne, à la faveur de la crise en cours. Les exhortations à des « solutions coordonnées » et autres « politiques de coopération » expriment tout simplement la primauté réaffirmée des intérêts nationaux sur l'objectif de construction d'un empire soft. L'incapacité à enrayer la succession de crises de financement récurrentes, qui interviennent avec une fréquence accélérée en Grèce notamment, montre bien que les mesures prises n'ont pas d'effet en profondeur. Et par ailleurs on ne voit pas comment un défaut du gouvernement grec sur ses obligations pourrait être évité, ni comment l'économie grecque pourrait retrouver le chemin de la croissance sans une dévaluation majeure, qui signifie la sortie de l'euro. A partir de là tous les scénarios sont possibles pour d'autres défauts et d'autres sorties, qui pourraient mener à une implosion complète de la monnaie unique.

Les gouvernements européens restent dans le déni de ces difficultés. Ils se déclarent convaincus que l'euro peut être « sauvé ». Peut-être en effet si les obligations grecques sont rachetées par leurs contribuables et par la création monétaire de la BCE, et si les bilans des banques françaises et allemandes, sans parler des italiennes et des espagnoles, sont consolidés par des injections massives de fonds publics. Mais à quel prix et pour quoi faire ? Rien de cela ne changera les vices structurels d'une monnaie unique gérée par une indivision d'Etats aux caractéristiques différentes. La politique monétaire restera dans ce cas inadaptée aux conditions nationales de plusieurs pays membres ou même d'une majorité d'entre eux. Et un Etat central redistributeur reste hors de question dans des économies déjà surfiscalisées.

N'essaie-t-on alors de « sauver » l'euro que par crainte des chocs financiers qu'une dissolution désorganisée, au chacun pour soi, provoquerait sur les établissements financiers européens ? C'est la thèse, intenable, avancée par les derniers défenseurs de l'euro, dont l'économiste américain Eichengreen. Mais j'ai essayé de montrer, dans mon récent ouvrage *L'euro : comment s'en débarrasser* (Grasset 2011) qu'il existait une façon de surmonter ce problème : il faut déprécier l'euro pour le ramener à une valeur plus proche de l'équilibre international des monnaies, aux alentours de un euro pour un dollar, valeur qui était la sienne à ses débuts⁸. Cela contribuera à relancer nos économies, tout en allégeant le fardeau devenu écrasant de la dette extérieure envers des pays tiers.

A partir de là, une sortie de l'euro de tel ou tel pays deviendra beaucoup plus facile car seule une dévaluation supplémentaire marginale serait alors nécessaire pour certains d'entre eux. Une dévaluation sur le marché des changes de l'euro, de 1,6 dollars à 1 dollar représente en effet une baisse de 37 % du prix de l'euro, ce qui correspond presque exactement à sa surévaluation maximale que l'hebdomadaire *The Economist* estimait à environ 36%. Ce retour à la compétitivité du change ouvrira ainsi, du même coup, la porte à la sortie de l'euro sans drame, éminemment souhaitable pour toutes les raisons évoquées précédemment.

Loin d'être une catastrophe, la fin de l'euro marquera le retour à la croissance dans une Europe des réalités et non plus dans un projet bancal reflétant un environnement international depuis longtemps révolu.

⁸ Il valait 1,17 dollars lors de sa création mais est tombé très rapidement à 1 dollar puis jusqu'à 0,85 dollars en 2001. Et ce n'est que par la suite qu'il est remonté fortement, sous la houlette de M. Trichet, pour atteindre près de 1,60 dollars en 2008. Lorsqu'il était au plus bas, l'économie européenne connaissait dans l'ensemble une croissance soutenue, de l'ordre de 4 % l'an.

Comme je l'écrivais en 2003 :

« Que peut être l'Europe ? Les institutions actuelles ne disparaîtront pas complètement même si le projet fédéraliste échoue. Mais certaines sont plus fragiles que d'autres, en particulier l'euro. □ La récession qui frappe l'Allemagne et la France montre bien les limites d'une politique monétaire unique, accompagnée de contraintes budgétaires irréalistes. C'est l'exemple même des fameux " chocs asymétriques " dont les pourfendeurs de l'euro ont toujours soutenu qu'ils pouvaient faire exploser la monnaie unique. Les désaccords que nous observons aujourd'hui entre membres de la zone pourraient s'aggraver et mettre à bas l'édifice si d'autres chocs asymétriques, de plus grande ampleur, survenaient. Il faudrait alors sortir de l'euro. Les exemples de séparation monétaire réussie entre Etats nouvellement indépendants (dans l'ex URSS, l'ex Tchécoslovaquie ou l'ex Yougoslavie) montrent que la tâche serait aisée. □ Le prochain choc asymétrique pourrait trouver sa source dans les crises des régimes de retraite par répartition. Confrontés à des besoins d'emprunt dissemblables, les divers Etats membres pourraient se retrouver avec des niveaux d'endettement divergents. Dans ce cas, les conflits de politique monétaire deviendraient critiques. Et les gouvernements nationaux feraient passer leur survie politique avant l'idéologie fédéraliste. □

On le voit : loin de progresser sur la voie de l'Etat fédéral, les politiques européennes portent en elles un retour des nationalismes, en particulier en France et en Allemagne. Ce nationalisme s'exprime à l'encontre du " tuteur de l'Occident " qu'ont été et que tentent de rester les Etats-Unis. En même temps, l'hétérogénéité croissante des nations composant l'Union européenne, du fait des élargissements, oppose un obstacle de plus en plus redoutable à toute construction politique commune. □ L'Europe ne pourra donc pas être un empire parce que la gestion d'une vaste hiérarchie impériale serait, dans les conditions actuelles, d'un coût social prohibitif et d'une inefficacité inacceptable. Elle devra se contenter du rôle, plus modeste, d'organisation internationale régionale à domaine d'intervention limité - une sorte de démembrement local de l'ONU et du FMI. Dans cette perspective, comment ne pas voir qu'il devient urgent d'adapter nos ambitions à ce nouveau rôle, de redéfinir nos politiques européennes en fonction des conditions actuelles et d'inscrire nos desseins dans le champ du possible ? »⁹

⁹ "L'impasse européenne", *Politique internationale*, n° 102 – hiver 2003-2004.