

Christophe Degryse, Maria Jepsen and Philippe Pochet
Transfer, vol.19 n°1, February 2013

EDITORIAL

Les crises multiformes que connaît l'Union européenne et en particulier, la zone euro, depuis 2008, ont profondément bousculé les certitudes dans la construction de l'union économique et monétaire (UEM). Son mode de gouvernance est-il vraiment soutenable? A-t-elle réellement les moyens de

faire converger les économies qui y participent, et si non peut-elle s'accommoder de trajectoires divergentes en son sein? Dispose-t-elle vraiment des instruments lui permettant d'affronter les crises? La monnaie unique peut-elle vraiment se passer d'une intégration politique et économique accrue? Etc.

On ne soutiendra pas ici que les causes des crises multiples qui frappent l'Europe (financières, économiques, de la dette privée et de la dette publique) sont à rechercher dans l'architecture même de l'union économique et monétaire. En revanche, force est de constater que cette architecture n'a pas été pensée pour résister à de tels chocs.

Pourtant, les éléments du débat qui est mené aujourd'hui ne sont pas nouveaux. On retrouve en effet dans la littérature des années 1990 — soit la période entourant la signature du traité de Maastricht (1992) — des analyses sur l'UEM et l'union politique, sur la nécessité ou non d'accompagner l'union monétaire d'un gouvernement économique européen, sur la convergence des niveaux de développement et aussi sur l'impact que pourrait avoir la gouvernance de l'UEM sur les politiques sociales nationales, sur les négociations collectives, sur l'évolution des prix et des salaires, etc. (Jacobi et Pochet, 1996).

Étonnamment, ces recherches semblent avoir été ignorées dès la fin des années 1990 jusqu'à aujourd'hui. Le lancement réussi de l'union monétaire en 1999 s'étant accompagné d'une période où le crédit était aisé a suffi à faire penser que les questions posées sur la gouvernance politique, économique et sociale n'étaient plus pertinentes. Et, pour les plus optimistes, que l'euro finirait par provoquer automatiquement (par le marché), cette convergence dans une zone monétaire de plus en plus optimale. Aujourd'hui, avec le recul, on voit bien que ce ne fut pas le cas. Et la crise de l'euro oblige désormais les dirigeants nationaux et européens à rouvrir ces débats mais surtout, cette fois, avec une obligation de résultat.

C'est dans ce contexte que la revue *Transfer* veut apporter une contribution à la discussion, mais une contribution spécifique en ce qu'elle se penche en particulier sur la dimension sociale des modèles théoriques. Les analyses ne sont pas toujours convergentes; c'est à un véritable débat auquel elles nous invitent. Un débat, hélas, par trop absent dans la mise en place, depuis plus de deux ans, des divers éléments de la « nouvelle gouvernance économique ». Or, les innovations institutionnelles de cette gouvernance ont, d'ores et déjà, un impact profond sur la vie politique au niveau national – élaboration des budgets, mise en œuvre de réformes, etc. – ainsi que sur les modèles sociaux nationaux.

Les contributions à ce numéro se rejoignent sur certains points fondamentaux. Ainsi, les auteurs montrent tous que la crise de l'euro n'a pas été provoquée par des finances publiques à la dérive. Ils montrent tous aussi que si cette crise, au départ périphérique, a pris une telle ampleur, c'est en raison de problèmes structurels. Et que donc, ce n'est pas par un resserrement aussi sévère soit-il de la discipline budgétaire que l'on en sortira, mais en remédiant à ces problèmes structurels. C'est là que les analyses ne se rejoignent plus nécessairement, et que s'ouvre le débat.

Diversité des modèles

Historiquement, en Europe, il n'y a pas eu un, mais plusieurs modèles d'intégration économique et monétaire (rapport Werner, 1970; rapport McDougall, 1977; rapport Delors, 1989). Ces modèles se reflètent principalement dans des modes de gouvernance différents, voire incompatibles. Par exemple, l'intégration économique est-elle une condition préalable ou une conséquence de l'union monétaire? Quel doit être le rôle des finances publiques: stabilisateur automatique, embryon de budget préfédéral ou simple coordination des budgets nationaux via le respect de règles et procédures? Quel rôle attribuer aux partenaires sociaux? Sont-ils appelés à développer un système

européen de relations professionnelles, ou faut-il maintenir les compétences sociales et salariales au niveau national? Comme le montre Verdun dans sa contribution, ces différents modèles ont connu chacun leurs heures de gloire, mais la gestion des crises depuis 2007 a été entravée par l'absence de vision commune entre États membres sur ce qu'il fallait faire.

La nouvelle gouvernance qui se dessine peu à peu depuis 2010 a des implications très importantes sur les politiques sociales des États membres; or, presque aucune attention n'a été portée au rôle des partenaires sociaux. Ainsi, alors que l'Europe pèse aujourd'hui sur les négociations salariales au niveau national, sur les systèmes de protection sociale, sur les dépenses publiques, les partenaires sociaux ne se sont pas vus reconnaître un rôle plus important au niveau européen. Ce rôle doit, selon Verdun, être renforcé; de même que doit être repensé le modèle démocratique européen.

Diversité des théories

De manière plus générale, les discussions ont porté sur principalement trois théories explicatives du fonctionnement des unions monétaires: la théorie des zones monétaires optimales, celle du contrôle optimal, et enfin celle de la coordination des politiques. Une explication aisée de la crise serait de dire que la zone euro n'est pas une zone monétaire optimale en raison de différences régionales trop importantes (prix, coûts, niveau de productivité, développement économique). Il suffirait alors, en quelque sorte, soit de la faire devenir optimale – ce à quoi s'emploient les différents processus Stratégie de Lisbonne, Europe 2020, etc. –, soit d'en exclure les membres qui la rendraient suboptimales (Grèce d'un côté, ou Allemagne de l'autre). Toujours dans cette hypothèse, les variables d'ajustement aux chocs économiques asymétriques seraient une plus grande mobilité du travail et une flexibilité accrue des salaires, voire des transferts financiers. Or, la mobilité du travail, mais surtout la flexibilité salariale et la flexibilité du marché de l'emploi n'ont rien à voir avec les causes de la crise. Selon Schelkle, même le manque de compétitivité ne peut être invoqué, car une région ou un pays non compétitif est une région ou un pays pauvre, mais pas en faillite. Bref, selon lui, la théorie des zones monétaires optimales n'est d'aucune utilité pour comprendre les grands défis auxquels fait face l'UEM.

Une autre théorie, dite du contrôle optimal, est ce que certains ont appelé « les avantages de se lier les mains »: les gouvernements s'engagent à respecter des objectifs (stabilité des prix et des taux de change) qu'ils ne respectaient pas auparavant. Selon cette théorie, il faut confier la stabilité de l'économie à une banque centrale indépendante pour éviter que les politiques ne soient tentées de la manipuler à des fins électoralistes. Contrairement à la théorie des zones monétaires optimales, celle-ci donne à la zone euro des instructions précises sur la manière dont la gouvernance de l'euro doit être opérée. Et logiquement, selon cette théorie, l'une des causes de la crise serait le non-respect de ces règles (c'est-à-dire essentiellement le non-respect du pacte de stabilité et de croissance). La solution serait dans cette logique d'élaborer des règles plus précises et plus contraignantes avec, en cas de violation, des sanctions qui deviendraient automatiques, pour éviter toute « intrusion » du pouvoir politique dans leur application. Toutefois, cette théorie échoue à expliquer en quoi le respect strict des 3% de déficit et des 60% de dette aurait permis d'éviter la crise; pourquoi la Belgique n'est pas sanctionnée par les marchés alors qu'elle ne respecte pas le critère de la dette publique; pourquoi une faible inflation n'a pas stabilisé la zone euro; pourquoi la crise a frappé parfois des pays à forte croissance, et parfois d'autres à faible croissance, parfois des pays avec des finances publiques saines, et parfois d'autres en situation de déséquilibre budgétaire, etc.

Enfin, une troisième tentative d'explication met l'accent sur la nécessité dans une union monétaire de coordonner les politiques car les interdépendances positives ou négatives sont

accrues (développement du commerce, transmission plus rapide des augmentations des prix). Selon cette théorie, la coordination des politiques est bénéfique pour chaque État membre de l'union monétaire. Par exemple, la balance des comptes courants est plus facile à corriger si chaque partenaire la corrige en même temps. Ainsi, le tableau de bord des déséquilibres macroéconomiques mis au point par la Commission européenne pointe autant les déficits des comptes courants que les surplus –même si ce fut politiquement plus difficile à accepter et même si les seuils des déséquilibres sont asymétriques. Toujours est-il que ceci tend à montrer que les ajustements doivent se faire de part et d'autre. Mais la théorie de la coordination des politiques rencontre des difficultés majeures en ce qui concerne non seulement la définition des objectifs à atteindre, mais aussi leur mise en œuvre concrète.

Ces trois théories prônent des approches très différentes, voire incompatibles dans l'interprétation de la crise, et dans les solutions qu'elles estiment devoir y apporter. Selon Schelkle, au-delà de ses lacunes et faiblesses, c'est la théorie de la coordination des politiques qui a les meilleurs arguments; mais sans s'être dotée d'une intégration budgétaire, celle-ci a failli. La question n'est donc pas uniquement de savoir ce qui est économiquement souhaitable, mais aussi ce qui est politiquement faisable.

Vers un impossible gouvernement européen

Et si le projet d'union économique et monétaire était lui-même erroné? Et si, comme l'écrivent certains observateurs, en particulier de l'autre côté de l'Atlantique, il suffisait de déconstruire ce projet et de laisser à chaque pays en difficulté la possibilité de dévaluer sa monnaie redevenue nationale? La zone euro, rappelle Iain Begg, est une union monétaire et non un système de monnaies à taux de change fixe. Cela signifie que l'affiliation est irrévocable, ce que les commentateurs anglo-saxons ont tendance à oublier un peu trop vite. Par ailleurs, l'union monétaire n'est pas qu'une étape vers le rêve d'une union politique prônée par de capricieux fédéralistes européens; elle a aussi une rationalité économique. L'intégration monétaire, par l'élimination du risque de taux de change, peut rendre la politique monétaire plus efficiente. Mais elle a aussi des coûts, parmi lesquels une politique monétaire unique qui ne peut convenir à tous les pays en même temps dans leur diversité (*one-size-fits-none*). Elle sera soit trop accommodante soit trop stricte, et il faudra donc d'autres mécanismes pour restaurer l'équilibre. Au début de l'UEM, on a cru que la discipline budgétaire imposée aux membres de la zone euro conduirait à une convergence endogène; mais cela ne s'est pas produit. Aujourd'hui, avec le recul, Iain Begg estime que les quatre défauts principaux de l'UEM ont été:

- un Pacte de stabilité et de croissance (PSC) incapable d'anticiper les difficultés auxquels font face les pays (par exemple, aveugle sur l'érosion de la compétitivité);
- l'absence ou la faiblesse des instruments censés piloter l'économie, et la faible coordination des politiques;
- l'incapacité de la Commission à jouer un rôle central dans la prévention des déséquilibres;
- les lacunes et carences dans la mise en œuvre effective des règles du PSC et des stratégies à moyen terme, au niveau des États membres.

En ce qui concerne les réformes adoptées à ce jour, des progrès ont été obtenus vers plus d'union politique, même si la question démocratique reste à la traîne et si la nouvelle gouvernance demeure centrée trop exclusivement sur l'austérité. L'un des problèmes des règles de l'UEM-1 fut leur mise en œuvre. Rien ne dit que cette mise en œuvre sera meilleure dans l'UEM-2. La question

fondamentale qui se pose aujourd'hui est dès lors résumée par Begg de la manière suivante: comment élaborer des instruments pertinents pour éviter l'aléa moral, harmoniser les incitations, se prémunir des passagers clandestins, et s'assurer que les bénéfiques en termes de coûts de financement et de discipline budgétaire sont maximalisés?

À court terme, seule une coordination effective des politiques peut fonctionner. À plus long terme, la question sera: comment partager les charges et les coûts des résolutions des crises dans la zone euro. Une question qui opposera toujours contribuables et banquiers, débiteurs et créanciers, fraudeurs fiscaux et honnêtes citoyens.

Des déséquilibres macroéconomiques interreliés

La crise actuelle de la zone euro montre aussi clairement que la question des déséquilibres macroéconomiques a été à ce jour largement sous-estimée. On a fait beaucoup de cas de l'équilibre des finances publiques, mais sans s'apercevoir que cet équilibre n'était pas un indicateur suffisant pour la soutenabilité de l'union monétaire. D'autres indicateurs ont depuis été mis en place et constituent aujourd'hui une part de ce qu'on appelle la nouvelle gouvernance économique européenne. Mais ces nouveaux indicateurs sont-ils les bons? Ici aussi, le débat reste ouvert.

Ainsi, l'on dit aujourd'hui que l'une des causes de la crise serait à rechercher dans les déséquilibres des comptes courants entre pays du nord et pays du sud. Or, selon Collignon, dans une vraie union monétaire, de tels déséquilibres ne sont pas un problème (nous ne sommes pas dans un système de taux de change fixes). Le raisonnement selon lequel les États membres devraient financer leurs investissements uniquement à partir de l'épargne locale est erroné. Dans une union monétaire, il faut examiner non pas les comptes courants, mais les flux financiers et de paiements entre secteurs et entre pays. Et là, on constate que trop de prêts venant du Nord ont financé les emprunts du Sud, ce qui a contribué à créer des déséquilibres. Le Nord est donc devenu financièrement riche mais avec une croissance stagnante, tandis que le Sud accélérerait sa croissance mais en accumulant la dette (ce qui était rationnel, vu la chute des taux d'intérêt). Lorsque la crise est survenue, le Nord qui avait réduit ses coûts salariaux a bénéficié d'investissements avec des hauts taux de rendement, tandis que le Sud a plongé dans la dépression.

La principale leçon de cette analyse est qu'il faut toujours examiner les déséquilibres macroéconomiques de manière inter-reliée, entre pays et régions. La vertu germanique est l'autre facette du vice du Sud; un Sud plus vertueux poussera l'Allemagne au vice. La crise de l'euro est la conséquence de décisions non coordonnées, dans les secteurs privés et publics dans différents États membres et de l'absence de régulation des flux financiers, qui aurait pu prévenir les excès.

Pour y remédier, il faut, dit-on, renforcer la compétitivité des pays du Sud. Le problème est que cette compétitivité est principalement mesurée sur la base du coût unitaire du travail, or celui-ci ne tient pas compte de la productivité du capital. Un indicateur synthétique qui lie le coût unitaire du travail à la productivité du capital serait plus pertinent. C'est sur la base d'un tel index synthétique de compétitivité qu'il conviendrait ensuite de coordonner les négociations collectives au niveau européen, car une meilleure coordination des salaires pourrait réduire les coûts sociaux de l'union monétaire.

Changer les politiques économiques?

On a répondu à la crise par une discipline budgétaire accrue, et par l'évitement des déséquilibres macroéconomiques. Cette discipline peut aider à court terme mais, selon Hancké, n'apporte pas de solution à long terme. Plusieurs explications ont été fournies pour tenter d'expliquer la crise: le

manque de flexibilité des marchés de l'emploi dans les pays du sud, une mauvaise gestion des finances publiques, l'augmentation des prix et l'éclatement de bulles immobilières, et le manque de régulation financière et les dangereuses erreurs qui en ont découlé.

Nous avons donc ici différents types d'explications qui font penser à un puzzle, mais dont les pièces ne s'assemblent pas. En réalité, explique Bob Hancké dans sa contribution, la recherche d'explications au niveau national ne peut suffire. Il faut tenter de comprendre les interactions entre différentes dynamiques européennes, et leur impact sur l'économie des pays de la zone euro. Le problème structurel est la divergence de compétitivité entre deux blocs d'économies, qui ont la même politique monétaire mais n'ont pas le même système de négociations collectives. Cette divergence est le résultat d'un « chaînon manquant »: la coordination des politiques salariales. Selon Hancké, il y a dans la zone euro deux grands blocs de pays: d'un côté l'Allemagne et ses voisins; de l'autre les pays du Sud. Dans le premier bloc, il existe de puissantes organisations d'employeurs et de travailleurs, qui ont des systèmes de négociations collectives élaborés. Dans le second groupe, les négociations collectives sont moins autonomes, le rôle de l'État est plus important, et le système de formation des salaires est plus faible. Or, ces deux groupes de pays partagent une même politique monétaire. Etant donné que les niveaux d'inflation sont différents entre ces deux groupes, le niveau des taux d'intérêt réels sera plus élevé dans le premier groupe et plus bas dans le second. La politique monétaire est dès lors procyclique: elle est accommodante pour les pays qui ont de hauts niveaux d'inflation, et stricte pour les pays qui en ont de bas. Cette dynamique procyclique est partiellement compensée par un taux de change réel plus bas dans ce dernier groupe de pays, ce qui renforce sa compétitivité et ses exportations. Tandis que la compétitivité des pays à haut niveau d'inflation s'érode, et les déficits des comptes courants se creusent.

C'est ainsi que ces deux groupes de pays vont connaître une évolution en sens exactement opposé: la compétitivité des uns va s'améliorer au rythme où celle des autres va se dégrader. Sans une centralisation des politiques salariales et budgétaires, l'euro a poussé ces deux groupes de pays dans des directions opposées.

Dès lors, l'UEM doit mettre en place deux mécanismes: l'un pour réagir contre les divergences excessives d'inflation quand elles apparaissent (union budgétaire, mécanismes de transferts à travers lesquels les pays en forte croissance contribuent plus que ceux qui ralentissent). Cela modérerait la croissance et l'inflation dans les pays à croissance rapide et réduirait donc les divergences accrues des comptes courants. Mais cela poserait un problème démocratique important. L'autre serait que l'Allemagne et ses voisins repensent leurs politiques économiques nationales centrées sur des exportations massives vers le reste de la zone euro et adoptent des politiques plus keynésiennes; au risque d'une inflation plus élevée.

Et la question sociale et démocratique?

Pour clore ce numéro, la contribution de Pochet et Degryse se centre sur deux aspects: la question démocratique d'une part, et la question sociale de l'autre. Ces deux aspects sont bien sûr liés. Habermas le souligne avec force lorsqu'il écrit que la nouvelle gouvernance européenne repose entièrement sur un « accroissement du pouvoir exécutif européen au service d'un régime européen conforme aux marchés et aux dépens de l'autonomie des parlements nationaux » (Habermas, 2012). Les auteurs soutiennent que ce régime conforme aux marchés aboutit *in fine* à la remise en cause des modèles sociaux nationaux.

La question de savoir s'il faut développer une véritable dimension sociale européenne, ou laisser la question sociale au niveau national sous contrainte d'ajustement libéral n'est pas nouvelle. Les différents modèles théoriques de l'intégration européenne y apportent des réponses,

différentes elles aussi. Dans les années 1970, l'union monétaire était vue comme devant être le couronnement d'une intégration politique, économique et sociale. Plus tard, cette union monétaire était considérée non comme la conséquence d'une intégration accrue, mais comme devant être son déclencheur. Finalement, Maastricht s'inscrit dans une troisième voie: celle de l'union monétaire sans intégration politique. Pour sa gouvernance, celle-ci sera dotée de règles plus ou moins procédurales à respecter (pacte de stabilité et de croissance, grandes orientations de politique économique).

Il y a, dans cette troisième voie, deux éléments implicites: l'un est que l'union monétaire va produire automatiquement de la convergence entre pays de la zone euro, l'autre est que ce processus va nécessairement s'accompagner d'une dérégulation des politiques sociales, et en particulier salariales.

Sur ce dernier point, la période 1995-2005 a donné tort à ceux, banquiers centraux et économistes standards, qui pensaient cette dérégulation inéluctable. La période 1995-2005 a en effet vu se conclure des pactes sociaux dans plusieurs pays, se mettre en place des mécanismes de coordination des négociations salariales au niveau interprofessionnel et sectoriel, mais aussi se lancer des méthodes ouvertes de coordination dans les domaines de l'emploi, des pensions, de la lutte contre la pauvreté, etc. Cette période a pu faire penser que l'union monétaire s'accompagnerait d'un renforcement de la coordination des politiques sociales.

Mais à partir de 2005, différents facteurs ont poussé à la rupture de ce « moment social ». La crise de 2008 et celles qui l'ont suivie ont ensuite exacerbé un processus de démantèlement des modèles sociaux. Les programmes de réformes ont été utilisés par une série d'acteurs stratégiques qui détiennent certains leviers de pouvoir comme fenêtre d'opportunité pour faire du « modèle social européen » la variable d'ajustement au sein de l'UEM. Alors que depuis mi-2012 l'Europe semble entrer dans une nouvelle séquence de la crise, et qu'elle semble s'engager dans une intégration politique accrue, les auteurs estiment que cette intégration ne sera soutenable qu'à la condition qu'elle résulte d'un débat démocratique et de délibérations publiques.

En terminant la lecture de ce numéro spécial, la conviction se renforce que nous sommes devant une bifurcation historique, c'est-à-dire devant des choix. Un ensemble de questions politiques, touchant à la nature même de la construction européenne, qui avaient été volontairement ignorées depuis la relance, mi-80, de l'intégration européenne par l'achèvement du marché intérieur doivent être résolues. On se souvient de l'image utilisée par Delors sur l'intégration européenne qui était comme une bicyclette, on devait pédaler (entendre avancer) pour ne pas tomber. Mais on peut tourner en rond, faire demi-tour ou errer sans direction tout en avançant. L'enjeu est bien de spécifier l'endroit où l'on voudrait arriver tout en réparant rapidement les défauts les plus évidents du vélo (lire les institutions mise en place). Vaste programme mais mettre une rustine provisoire ne ferait que reporter les problèmes de structure et de direction.

Bonne lecture.

References

- Delors Report (1989) Report on Economic and Monetary Union in the European Community. Committee for the Study of Economic and Monetary Union. Office for Official Publications of the EC, Luxembourg.
- European Commission (1977) Report of the study group on the role of public finance in European Integration ('MacDougall Report') Volumes 1 and 2. Brussels: European Commission.
- Habermas J (2012) Les dilemmes de la démocratie: l'exemple de la crise actuelle de l'Union européenne. In: Zarka YC *Refaire l'Europe*. Paris: Presses universitaires de France, pp.13–22.
- Jacobi O and Pochet P (eds) (1996) *A Common Currency Area – a Fragmented Area for Wages*. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung.

Werner Report (1970) Report to the Council and the Commission on the realization by stages of Economic and Monetary Union in the Community, Council and Commission of the EC. Bulletin of the EC, Supplement 11, Doc 16.956/11/70, 8 October.

Christophe Degryse, Maria Jepsen et Philippe Pochet