

Union monétaire et modèle social en Europe : chronique d'une incohérence institutionnelle. Travail décent, politique sociale et développement.

Jean-Paul Fitoussi, Eloi Laurent

▶ **To cite this version:**

Jean-Paul Fitoussi, Eloi Laurent. Union monétaire et modèle social en Europe : chronique d'une incohérence institutionnelle. Travail décent, politique sociale et développement.. Conférence de recherche de l'Institut international d'études sociales, Nov 2006, Genève, Suisse. hal-00976440

HAL Id: hal-00976440

https://sciencespo.hal.science/hal-00976440

Submitted on 9 Apr 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Union monétaire et « modèle social » en Europe : chronique d'une incohérence institutionnelle[1]

Jean-Paul Fitoussi (OFCE/FNSP) Éloi Laurent (OFCE/FNSP)[2]

Novembre 2006

Résumé

Nous examinons dans ce papier la question de la cohérence institutionnelle entre union monétaire et « modèle social» en Europe, c'est-à-dire entre monnaie unique européenne et « modèle bismarckien ». Après avoir rappelé que le traité CEE prévoyait la coexistence de l'intégration économique et des souverainetés sociales, nous montrons que cet équilibre est devenu asymétrique avec la réalisation partielle des « quatre libertés » de circulation du marché unique au cours des années 1990. Les conditions monétaires de la réalisation de l'euro et la politique de change suivie depuis 2000 ont encore accentué la déstabilisation par la monnaie du « modèle bismarckien », en particulier dans les trois « grands » pays continentaux (Allemagne, France et Italie), sous la forme de l'aggravation du chômage de masse et du développement de la concurrence sociale. La monnaie continue aujourd'hui de jouer contre le modèle social dans la zone euro. Nous suggérons donc finalement de sortir de cette incohérence institutionnelle en instituant un véritable contrôle démocratique de la monnaie européenne.

[1] Papier préparé pour la conférence « Travail décent, politique sociale et développement », Institut International d'études sociales, Organisation Internationale du Travail, 29 novembre-1er décembre 2006, Genève.

[2] Correspondances : OFCE, 69, quai d'Orsay, 75007 Paris, France et eloi.laurent@sciences-po.fr

Prologue : le traité de Rome et le « modèle de la séparation »

Le rapport entre intégration économique et modèle social en Europe trouve son origine dans le traité de Rome (traité CEE, 1957) qui pose le principe de la séparation juridique et fonctionnelle entre l'ordre économique et l'ordre social. Si la souveraineté économique devient, avec le texte fondateur du projet européen, partagée, la souveraineté sociale demeure de la responsabilité exclusive des Etats, à l'exception de l'harmonisation progressive du régime social des travailleurs migrants.

L'article 118 du traité CEE assigne ainsi à la Commission européenne la « mission de promouvoir une collaboration étroite entre les États membres dans le domaine social, notamment dans les matières relatives à l'emploi ; au droit du travail et aux conditions de travail ; à la formation et au perfectionnement professionnels ; à la sécurité sociale ; à la protection contre les accidents et les maladies professionnels ; à l'hygiène du travail ; au droit syndical et aux négociations collectives entre employeurs et travailleurs » sans toutefois que ceux-ci soient intégrés dans un pilier communautaire, et a fortiori soumis à la méthode communautaire.

Mais ce « modèle de la séparation » apparaissait irréaliste aux yeux mêmes des rédacteurs du traité de Rome. C'est pourquoi celui-ci envisage explicitement (Article 117) l'effet potentiel de débordement des politiques économiques européennes sur les politiques sociales nationales :

> Les États membres conviennent de la nécessité de *promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre* permettant leur *égalisation dans le progrès*.
>
> Ils estiment qu'une telle évolution résultera tant du *fonctionnement du marché commun*, *qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux*, que des procédures prévues par le présent traité et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives.[3]

Mais si ce débordement a bien eu lieu, il ne s'est pas produit dans le sens espéré. C'est sous l'effet d'une double dynamique asymétrique que l'intégration européenne s'est progressivement imposée aux souverainetés sociales nationales : le régime d'intégration européen est ainsi le produit d'une volonté politique particulièrement forte dans l'ordre commercial et monétaire et d'une absence de volonté dans d'autres plans d'intégration, notamment le domaine socio-fiscal. Les modalités de l'intégration monétaire vont encore accentuer la contrainte imposée aux régimes sociaux des futurs pays membres de la zone euro, sans pour autant favoriser leur convergence. Pour s'en convaincre, il importe de percevoir de manière intégrée la marche de l'Europe économique depuis 1957.

[3] Traité instituant la Communauté économique européenne, version non consolidée du 25 mars 1957, nos italiques.

1. **L'intégration européenne asymétrique**

Le débat sur les performances des économies européennes est en effet trop souvent « pré-keynésien » : les grandes variables économiques et sociales (croissance, emploi, inégalités, ..) sont alors exclusivement considérées comme résultant du fonctionnement du marché du travail (explication réductrice que l'on nomme à tort « institutionnelle », dans une acception bien trop restrictive de la pensée de North, 1990).

Or, comme le notent Fitoussi & Leijonhufvud (2002), une des grandes intuition de Keynes dans le contrecoup de la crise de 29 fut précisément de considérer que le chômage pouvait trouver son explication économique en dehors du marché du travail, de sorte que les politiques macroéconomiques et sociales (ou « structurelles ») devaient être analysées ensemble pour comprendre la dynamique économique. Cette approche s'inscrivait en particulier en opposition par rapport au raisonnement en équilibre partiel popularisé par Jacques Rueff[4]. Il importe donc de revenir à la vision économique intégrée de Keynes, mettant en rapport les marché des produits, du capital et du travail, pour caractériser proprement l'intensité et la nature de l'intégration européenne et les effets d'asymétrie qui y sont attachés.

On constate alors que l'Europe économique s'est développée de manière partielle, en terme d'intégration des marchés (Tableau 1) mais aussi en terme d'intégration des politiques (Tableau 2). Le résultat d'ensemble est représenté à la Figure 1.

Tableau 1 : l'asymétrie d'intégration des marchés européens

Marché du travail	**1,5%** (de la population active totale de l'UE)
Marché des services	**13,2%** (du commerce total de l'UE)
Marché des biens	**66%** (du commerce total de l'UE)
Marché du capital	**93%** (vitesse de circulation des inv. de portefeuille)

Source : Laurent (2006).

[4] Jacques Rueff, "L'assurance-chômage: cause du chômage permanent", *Revue d'Economie Politique*, 1931.

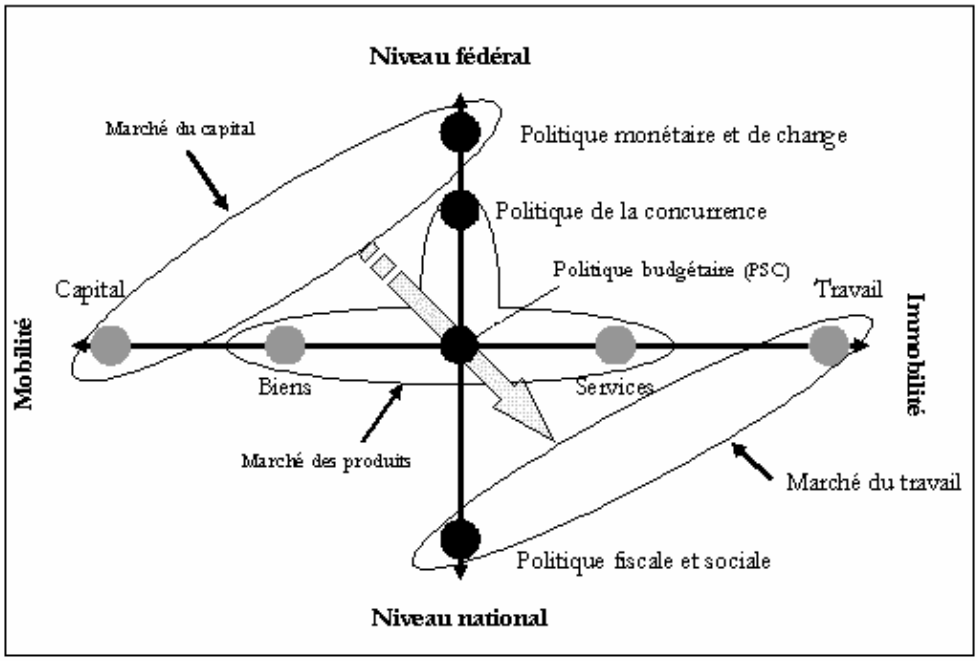
Tableau 2 : l'asymétrie d'intégration des politiques économiques européennes

Etapes d'intégration de la typologie de Balassa	Modalités et implications de politique économique	Achèvement et effectivité dans l'UE ou la zone euro en 2006
Zone de libre-échange	- Suppression des droits de douane et quotas ;	- Réalisée (entre 1961 et 1968) ;
Union douanière	- Mise en place d'un tarif extérieur commun ; - Politique commerciale commune ;	- Réalisée (en 1968) ; - Effective ;
Marché commun	- Libre circulation des biens ; - Libre circulation du capital ; - Libre circulation des services ; - Libre circulation du travail ; - Politique de la concurrence ;	- Réalisée (depuis 1993) ; - Réalisée (depuis 1993) ; - **Inachevée** ; - **Inachevée** ; - Effective ;
Union économique	- Intégration économique ; - Coordination des politiques économiques ; - Politique d'ajustement structurel ;	- **Inachevée** ; - **Partiellement effective** ; - **Partiellement effective** ;
Union économique et monétaire	- Intégration économique et financière ; - Unification des politiques monétaires/monnaie unique ; - Unification des politiques fiscales ; - Unification des politiques budgétaires.	- **Inachevée** ; - Réalisée (en 1999) ; - **Ineffective** ; - **Ineffective**.

Note : La typologie proposée en 1961 par Balassa vise à identifier les étapes successives de l'intégration économique régionale, de la simple zone de libre-échange jusqu'à l'adoption éventuelle d'une monnaie unique.

Source : adaptée de Fitoussi & Laurent (2005a), à partir de Balassa, B. (1961), *The Theory of Economic Integration*, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc.

Figure 1 : l'intégration asymétrique européenne



Source : Laurent 2006.

La Figure 1 illustre les deux dimensions de l'intégration européenne : intégration des marchés et intégration des politiques. Celles-ci sont représentées selon deux axes, en fonction du degré de mobilité dans l'espace économique européen (le capital est plus mobile que les biens, plus mobiles que les services, plus mobiles que le travail) et en fonction du degré de centralisation dans l'ordre politique de l'Europe économique. L'ensemble forme la « constitution économique européenne », qui possède une dimension explicite et une dimension implicite (Laurent & Le Cacheux, 2006 et Laurent, 2006). Au premier regard, le régime d'intégration économique européenne paraît fondé sur une certaine logique. La mobilité, à la fois des facteurs et des produits, correspond à la centralisation, l'immobilité est reliée à la décentralisation.

Pourtant, l'asymétrie est patente. Les politiques économiques et sociales sont en effet interdépendantes dans l'UE, la politique budgétaire (à la fois fiscale et de dépenses publiques) étant le principal lieu de cette interdépendance et n'étant qu'à moitié intégrée par le Pacte de stabilité et de croissance. Dès lors, une hiérarchie se fait jour entre les éléments mobiles et les politiques centralisées d'un côté et les éléments immobiles et les politiques décentralisés de l'autre, l'ensemble formé par les premiers contraignant les seconds. La politique fiscale et sociale, du fait de l'existence de la contrainte budgétaire nationale, est de fait soumise à la mobilité du capital et aux contraintes portant sur les politiques macroéconomiques. L'intégration communautaire et la constitution économique européenne explicite agissent donc comme des règles sur les politiques sociales nationales.

Les conditions de réalisation de la monnaie unique et la nature des statuts de la Banque centrale européenne, inscrits dans le traité de Maastricht (1992), ont accentué cette asymétrie et conduit à une triple déstabilisation du modèle social de l'Europe continentale, le « modèle bismarckien ».

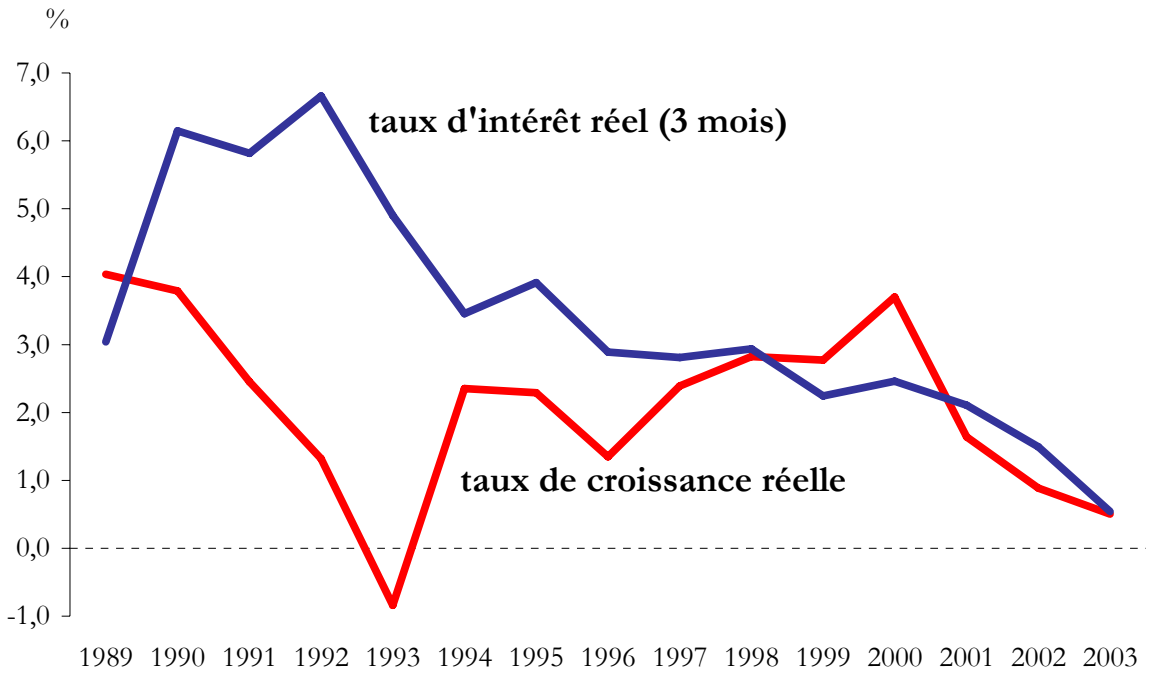
2. 1992-1999 : monnaie, intérêt, chômage de masse et « modèle social »

Le « modèle bismarckien » repose sur deux logiques et vise un objectif prioritaire (Laurent, 2005) : l'accès aux prestations sociales est conditionné par la contributivité et le statut d'emploi, le financement est assuré par les cotisations sociales et l'objectif visé est de garantir et de maintenir le revenu des travailleurs. Dans le contexte de faible croissance et de chômage de masse qui a résulté des modalités de constitution de la monnaie européenne, le modèle social des grands pays continentaux (Allemagne, France et Italie) a subi à la fois un choc financier et fonctionnel et un choc de légitimité et de confiance.

Les choix économiques qui ont présidé à la réalisation de la monnaie unique, rassemblés dans les article 102 à 109[5] et dans le « Protocole sur les critères de convergence » et le « Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs » du traité de Maastricht, ont abouti à la mise en œuvre d'un processus de convergence nominale des économies européennes marqué par des taux d'intérêt anormalement élevés (Fitoussi, 1995 et 2002). Cette convergence nominale elle-même est aujourd'hui douteuse, tant les taux d'inflation divergent dans la zone euro. Mais surtout, ce choc monétaire a profondément déprimé la croissance réelle et aggravé le chômage de masse.

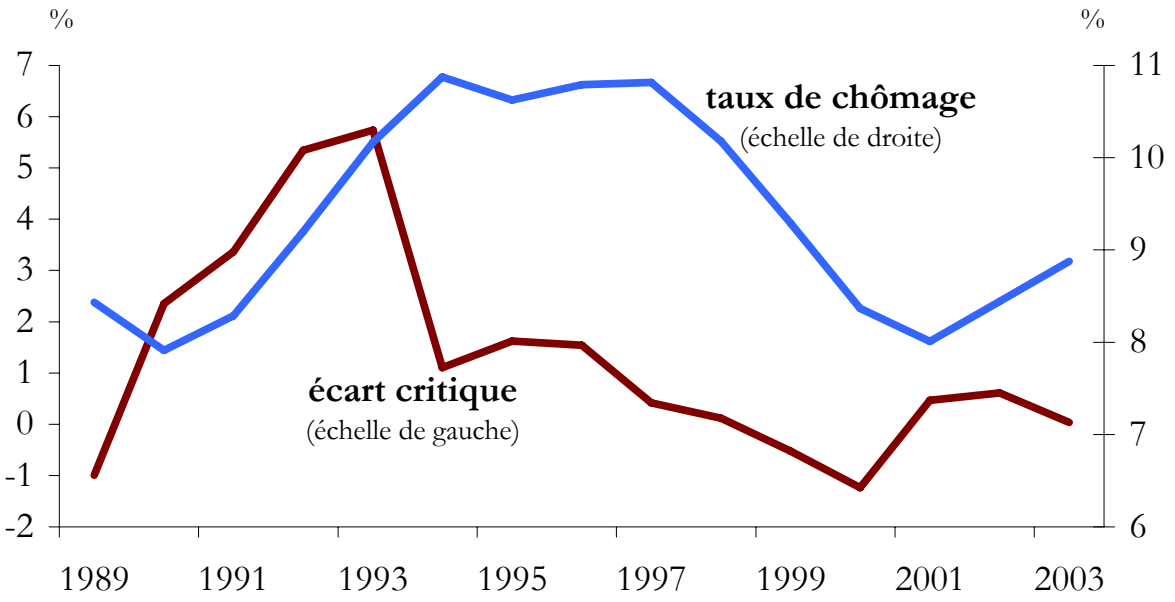
Les Figures 2 & 3 montrent de quelle manière « l'écart critique », entre les taux d'intérêt et les taux de croissance, s'est développé dans les futurs pays membres de la zone euro dans les années 1990 et comment le chômage de masse s'est en trouvé aggravé au cours de cette période.

Figure 2 : l'écart critique européen



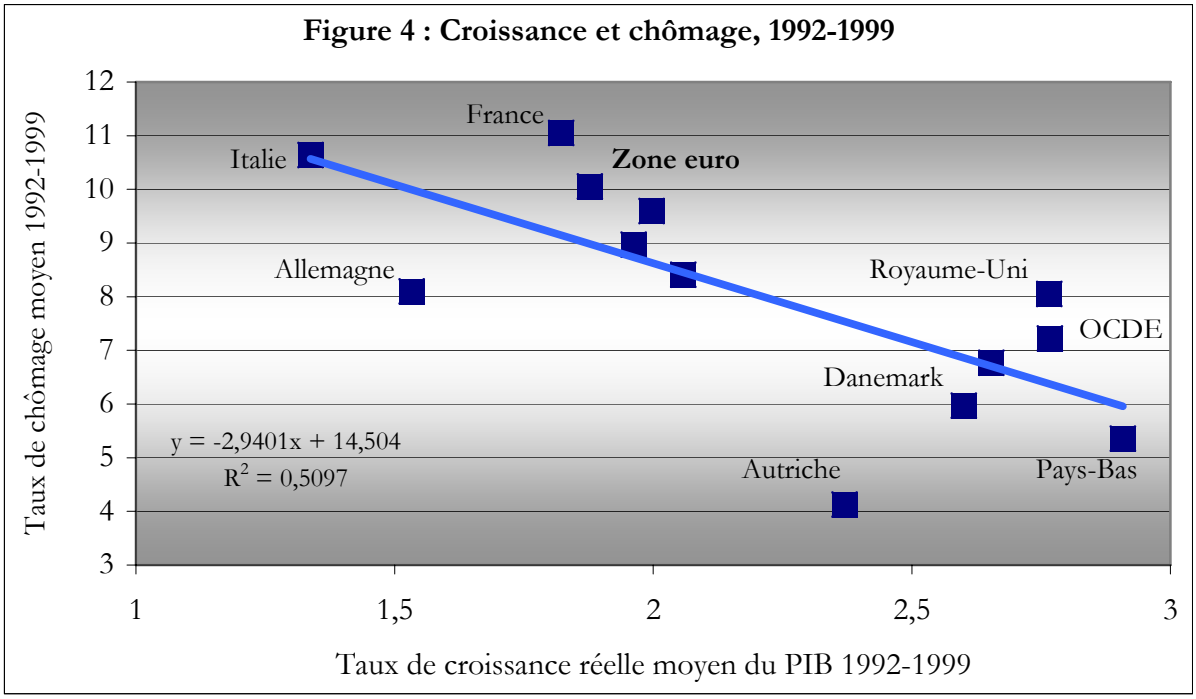
[5] Traité sur l'Union européenne, version non consolidée.

Figure 3 : écart critique et chômage



La Figure 4 illustre le résultat durable de cette « marche nominale forcée » des économies de la future zone euro. Le sort des grands pays membres de la monnaie unique, s'il détermine le résultat d'ensemble des pays membres de la zone euro (Allemagne, France et Italie représentant 75% du PIB de la zone euro), ne doit pas faire oublier que les « petits pays » parties prenantes de la convergence vers la monnaie unique ont bien mieux supporté le choc monétaire en termes sociaux. Cela tient aux modalités différenciées d'ajustement économique entre « grands » et « petits » pays et en particulier à la nécessité pour les grands pays de bénéficier de politiques macroéconomiques capables de stimuler leur marché intérieur dont dépend essentiellement leur croissance (sur ce point, voir Le Cacheux, 2005 et Laurent & Le Cacheux, 2006).

Figure 4 : Croissance et chômage, 1992-1999



Source : OCDE.

Si on concentre le regard sur le « modèle bismarckien » des grands pays de la zone euro -le cœur historique, économique et social de l'unification européenne- on constate bien une incohérence institutionnelle entre monnaie et modèle social ayant conduit à un choc financier et fonctionnel considérable, qui peut être, comme aux Figure 2 & 3, être évalué quantitativement. Mais il est une autre déstabilisation du modèle social par le choc monétaire de la convergence de Maastricht, peut-être plus profonde encore, mais également plus difficile à mesurer : le choc de légitimité et le déficit de confiance qui en est résulté entre les responsables politiques des grands pays continentaux et leurs populations.

Le choc monétaire des années 1990 a en effet fait naître une forte demande de sécurité des personnes qui entre en contradiction avec les projets de réforme aujourd'hui portés par les gouvernements en Allemagne, en France et en Italie (Fitoussi & Laurent, 2005b). Dans les grands pays européens, le chômage s'est établi à un tel niveau que la mémoire même du plein emploi a été perdue. L'insécurité économique n'en est que plus forte, car plus radicale : la perte d'un emploi peut conduire à une exclusion définitive du marché du travail.

Si les périodes de chômage, fût-il de masse, étaient à la fois brèves et suivies de périodes de plein emploi (comme dans le cas du Royaume-Uni mais surtout américain), chacun pourrait ne compter que sur lui-même pour faire face à l'adversité. Assuré de retrouver un revenu, son besoin des autres en serait atténué. Le choix social serait ainsi beaucoup plus libre de s'exercer, dans un sens ou dans l'autre, si régnait le plein emploi : ses déterminants seraient alors véritablement « institutionnels » au sens réduit où l'entendent les épigones de Rueff, c'est-à-dire culturels. Mais la reprise européenne de la fin des années 1990 a été trop brève pour restaurer le lien de confiance entre gouvernants et gouvernés.

Dans l'insécurité chronique de l'emploi que connaît l'Europe, tous les éléments du système de protection sociale apparaissent nécessaires - la protection du travail, l'assurance-maladie, la retraite, tous les minima sociaux... - car elle signifie précisément que les gens sont dans l'incertitude de pouvoir satisfaire dans le futur aux nécessités de leur propre existence. C'est ce qui

explique la forte résistance des sociétés européennes à la réduction de leur protection, et non une chimérique « préférence pour le loisir ». Ce n'est pas que ces sociétés soient rétives au changement, comme certains l'affirment superficiellement : elles en subissent constamment l'effet (flexibilité des rémunérations, précarisation des statuts, emplois atypiques …) et vivent en permanence sous la menace du chômage, dont elles ont appris à connaître les situations d'exclusion qui peuvent en résulter.

Un affaiblissement du degré de solidarité en situation de chômage de masse conduit ainsi logiquement à une augmentation du taux d'épargne des ménages : la montée des insécurités appelle en retour des comportements plus précautionneux. En France, en Allemagne, en Italie, le taux d'épargne très élevé, parfois historiquement élevé, témoigne d'une incertitude aggravée. Il ne faut donc guère s'étonner que la croissance en Europe manque de moteurs internes, ce qui rend d'autant plus difficile toute réforme en profondeur des systèmes sociaux.

On comprend alors pourquoi, dans l'environnement qui est le nôtre la réforme structurelle la plus urgente est une politique de croissance visant au plein emploi (cf. infra). Seule une telle perspective pourrait modifier le système d'anticipations et d'incitations des agents économiques et permettre aux citoyens de choisir librement le degré de solidarité qu'ils souhaitent. Ils pourraient alors consentir aux réformes qu'ils refusent aujourd'hui pour des raisons d'insécurité. Si les politiques économiques en Europe avaient mis la même détermination à combattre le chômage qu'à terrasser l'inflation, il est hautement probable qu'elles auraient abouti et qu'alors les réformes que par conviction ou par contrainte on dit souhaitables auraient pu devenir possibles.

Au total, le modèle bismarckien a été profondément déstabilisé par l'unification monétaire européenne à deux égards : du fait de l'amoindrissement de la croissance et de l'aggravation du chômage de masse résultant de niveaux de taux d'intérêts trop élevés, en particulier au début des années 1990 ; du fait de l'incapacité des gouvernants à assurer des réformes visant à pérenniser le modèle bismarckien au cours de la même période compte tenu de la relation de défiance entre gouvernants et gouvernés induit par la montée des insécurités sociales.

Ces deux profondes déstabilisations auraient dû s'atténuer et peut-être même disparaître avec la réalisation de l'euro en 1999 (qui a finalement permis que les taux d'intérêts baissent et que l'écart critique se réduise), moment à partir duquel les dividendes des efforts consentis par les Européens au cours des années 1990 auraient dû commencer à être perçus. Or, la déstabilisation du modèle social par la monnaie s'est poursuivie mais par d'autres moyens : la politique de change et la concurrence sociale.

3. 2000-2006 : taux de change nominal, taux de change réels et concurrence sociale

La poursuite de l'utilisation incohérente de la monnaie *contre* et non pas en faveur du modèle social de l'épicentre de la zone euro ne doit rien au hasard : elle est inscrite dans le marbre des traités européens. Il n'est donc pas surprenant qu'elle se soit poursuivie sous la forme d'une politique de change contre-productive et de la concurrence sociale qu'elle favorise.

Le problème européen depuis 1999 est que l'euro est, pour la zone euro elle-même facteur d'instabilité. Dans les années 1980, même si l'amplitude des variations semblait excessive, le sens de l'évolution était justifié : l'euro (reconstitué) se dépréciait en phase de ralentissement et s'appréciait en phase de reprise. Dans les années 1990, c'est l'inverse qui s'est produit : l'euro s'est apprécié de 1991 à 1996 en période de faible croissance. Or, depuis que la BCE en a officiellement pris le contrôle, cette désynchronisation se poursuit : l'euro s'est déprécié jusqu'en

2000 quand la croissance s'est intensifiée, et s'apprécie depuis lors, alors que la croissance européenne est relativement faible. Autrement dit, la demande externe se restreint en Europe au moment où la demande interne se contracte.

Cette politique de change pro-cyclique qui joue contre la demande interne au cours de la période 2000-2006 (Figure 5) est une singularité de la zone euro : le Royaume-Uni mène sur la même période une politique normalement contra-cyclique (Figure 6) tandis que les Etats-Unis profitent d'une monnaie qui se déprécie alors même que leur croissance demeure soutenue.

Figure 5 : La politique de change européenne 1999-2006

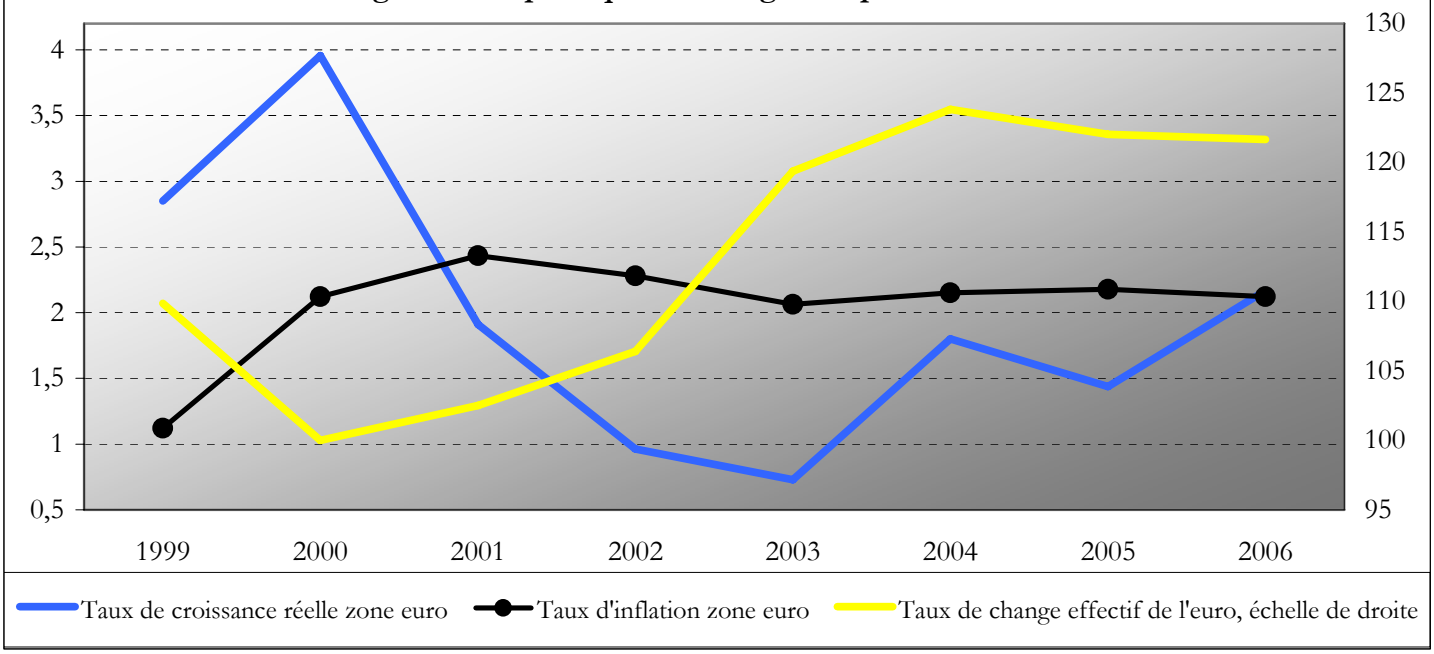
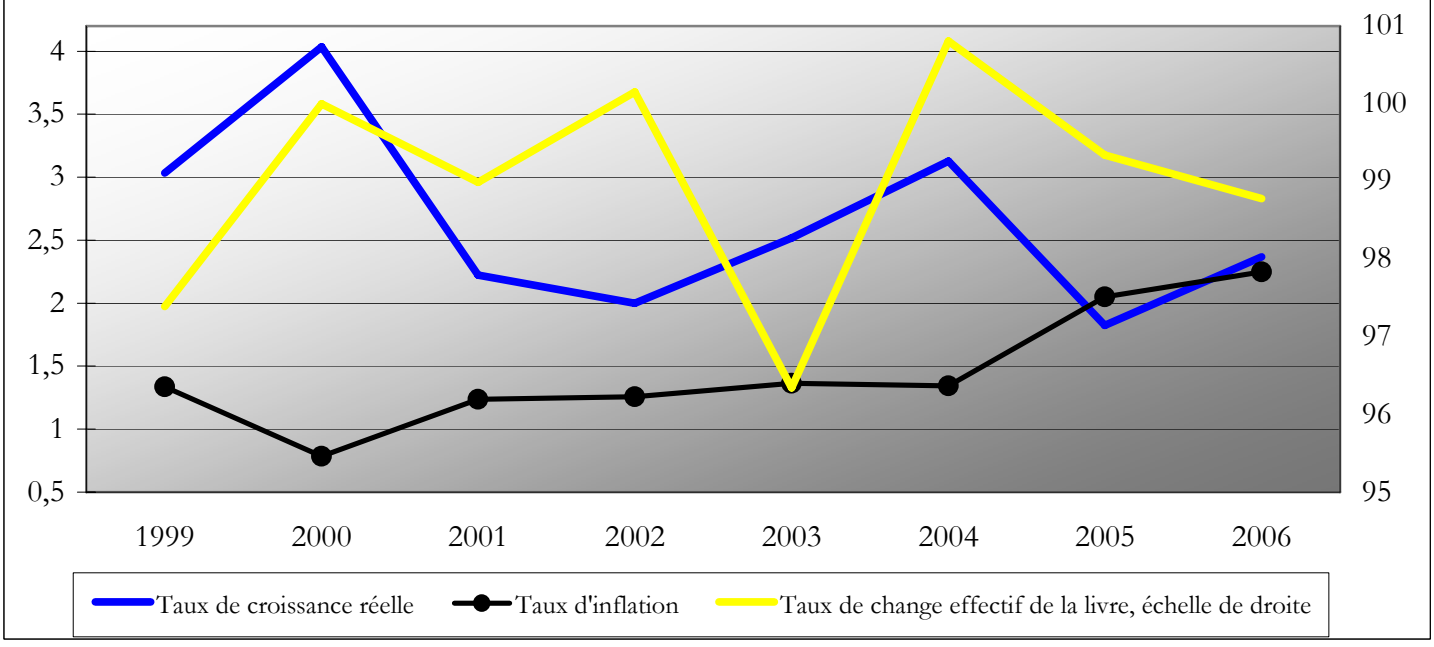


Figure 6 : La politique de change du Royaume-Uni, 1999-2006

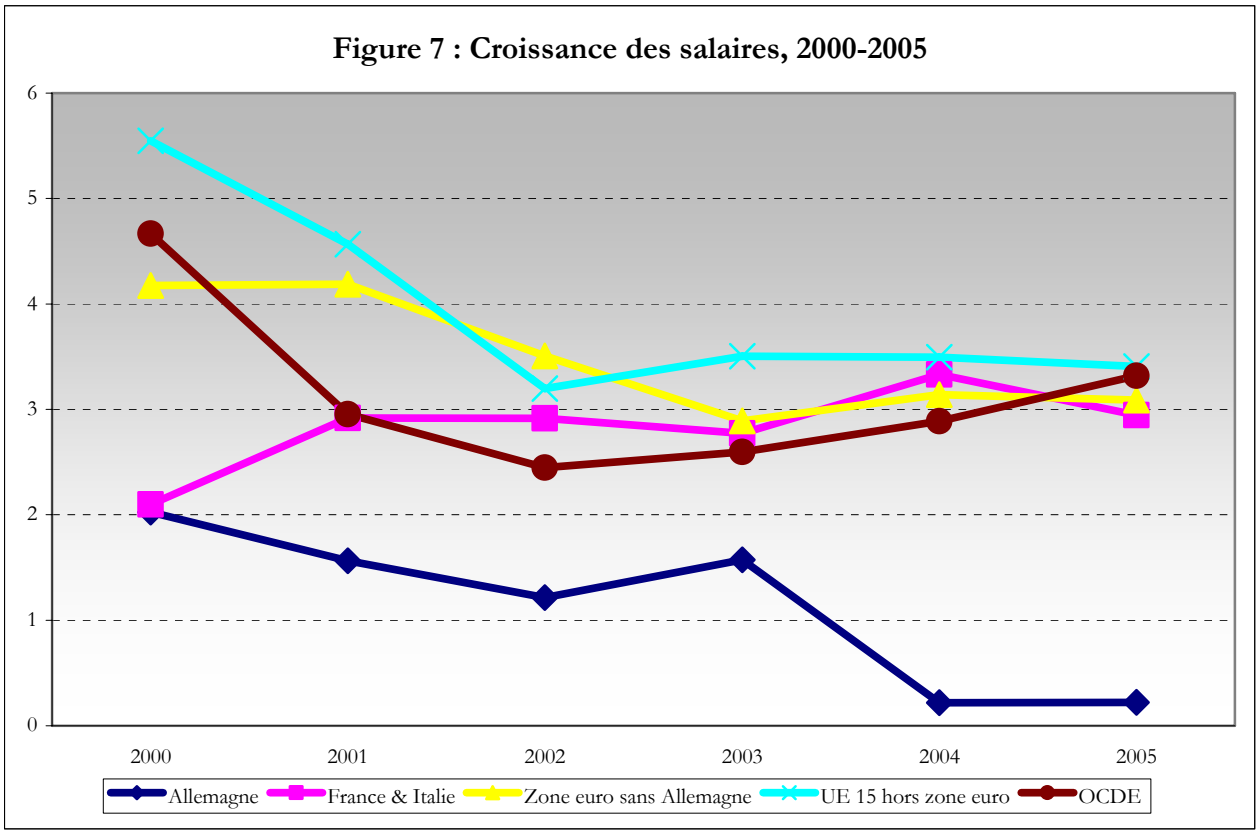


Source : OCDE.

Dans ce contexte d'appréciation du taux de change et d'absence de coordination des politiques économiques, les pays de la zone euro réactivent fort logiquement leur stratégie de désinflation compétitive des années 1980 et 1990, cette fois en utilisant leur modèle social. L'Allemagne est le pays qui a le plus nettement opté pour cette stratégie de concurrence sociale, en misant sur la compétitivité extérieure et en négligeant sa demande intérieure, en somme en manipulant son taux de change réel (puisque le taux de change nominal s'apprécie sous la seule influence à laquelle il est de facto soumis, celle de la BCE[6]).

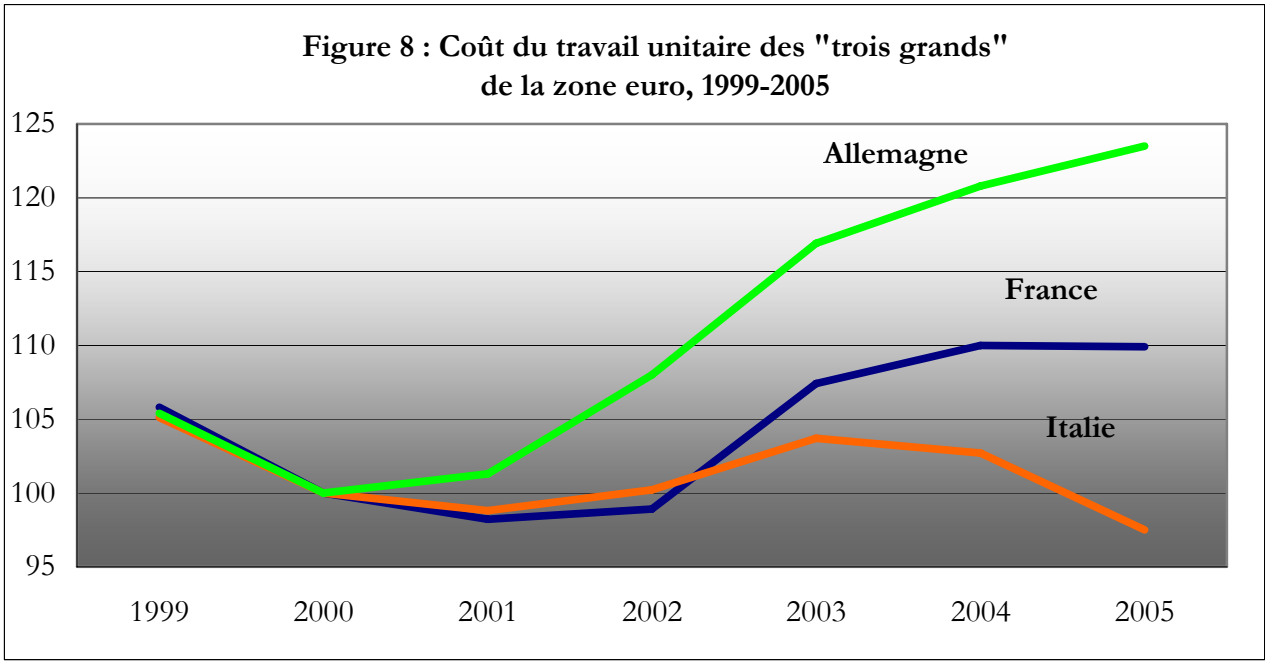
La Figure 7 illustre le cavalier seul allemand et la Figure 8 montre comment, sous la forme de la divergence réelle progressive des trois grands pays de la zone euro depuis 2000, celui-ci pourrait remettre en cause à terme la viabilité de la monnaie unique.

Figure 7 : Croissance des salaires, 2000-2005



[6] L'article 111 du TCE pose pourtant le principe d'une responsabilité partagée de la politique de change européenne entre la BCE et le Conseil européen.

Figure 8 : Coût du travail unitaire des "trois grands" de la zone euro, 1999-2005

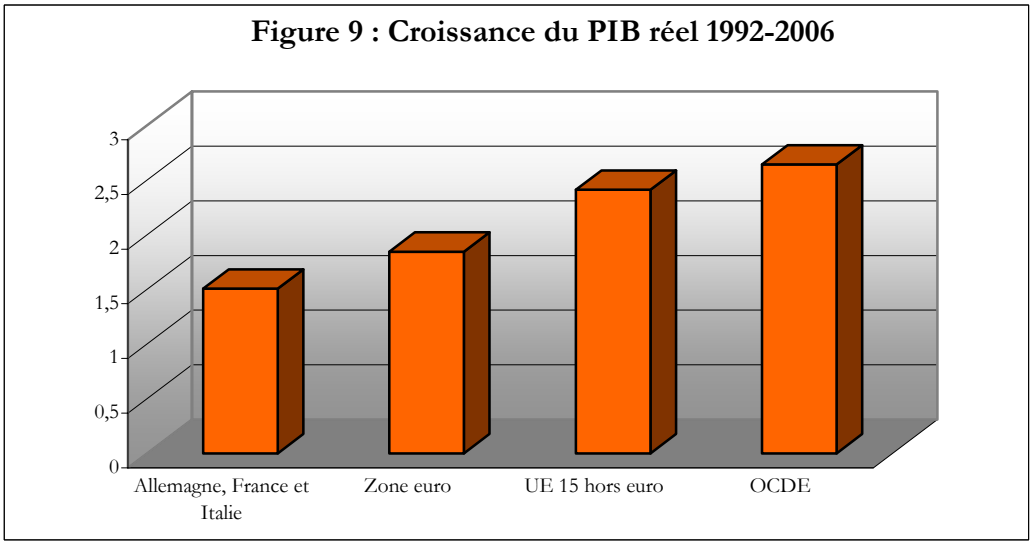


Note : 2000=100.
Source : OCDE.

4. Comment restaurer la cohérence institutionnelle dans la zone euro[7]

L'Allemagne n'est cependant pas responsable de la stratégie de croissance contre-producitve qu'elle adopte : elle est le produit d'un choix sous contrainte, celle de la constitution économique européenne. Si les responsables européens veulent embellir le triste tableau des performances économiques des pays du cœur de l'Europe monétaire (Figure 9), il leur faut remettre la monnaie au service du modèle social, c'est-à-dire sortir de l'incohérence institutionnelle.

Figure 9 : Croissance du PIB réel 1992-2006



[7] Cette section reprend en partie Fitoussi, Laurent & Le Cacheux (2007), « L'Europe des biens publics, Manifeste pour une réforme de la constitution économique européenne » in Fitoussi & Le Cacheux, *L'Etat de l'Union européenne 2007-L'Europe des biens publics*, Fayard/Presses de Sciences-po.

La monnaie, chèrement acquise au terme d'une décennie d'efforts, apparaît en effet, on l'a vu, jouer contre le modèle social dans la zone euro. Comment expliquer ce paradoxe ? La vérité est que la délégation monétaire européenne est depuis les origines défaillante: la ligne directrice de l'unification monétaire a été doctrinale (l'indépendance absolue par rapport au politique) et non économique. Aujourd'hui, la non-responsabilité de la BCE annule quasiment les bienfaits de son indépendance. L'euro ne marque, de ce point de vue, que peu de progrès par rapport à l'irresponsabilité monétaire, facteur d'inflation, imputée à tort ou à raison à des gouvernements européens absolument souverains dans les années 70, irresponsabilité au nom de laquelle le choix de la délégation fut fait. Il apparaît ainsi qu'assez d'indépendance par rapport au politique éloigne de l'irresponsabilité monétaire, mais que trop en rapproche.

La souveraineté monétaire est entièrement confiée en Europe à une institution absolument indépendante, dont la mission prioritaire est officiellement la « stabilité des prix » (article 105 du TCE). En principe, lorsqu'une assemblée politique confie une mission à une institution, celle-ci doit lui rendre compte de la façon dont elle s'en acquitte et des résultats obtenus. C'est le sens même de la notion, devenue capitale dans la gouvernance complexe des économies contemporaines, de « responsabilité », que les Québécois appellent « imputabilité » (et les anglo-saxons « accountability »). L'assemblée politique est alors libre d'apprécier si la mission a été accomplie de façon satisfaisante et de modifier, le cas échéant, « le cahier des charges » si tel n'était pas le cas. En démocratie, l'indépendance présuppose toujours la responsabilité. Or les traités européens ne prévoient aucune procédure de responsabilité de la Banque centrale européenne : une telle procédure, quel qu'en soit le détail, impliquerait que la Banque centrale fasse rapport de son action devant une instance qui dispose du pouvoir de modifier ses statuts, même si ce pouvoir doit être soigneusement encadré. Il en est ainsi de toutes les banques centrales de la planète. Pourquoi celle de l'Europe devrait-elle échapper à la loi commune ?

En confiant une mission à une institution sans l'assortir d'une procédure de responsabilité et, de surcroît, sans la définir précisément, la souveraineté monétaire échappe totalement au politique. Car il appartient alors à l'institution elle-même de définir le sens et le contenu de sa mission, ce qu'elle a fait à deux reprise déjà, en 1998 et en 2003. En d'autres termes, la Banque centrale européenne jouit à la fois d'une indépendance de moyens, d'une indépendance d'objectif et d'une indépendance de réforme, alors même que la stabilité des prix est un objectif politique. Elle s'est ainsi appropriée la politique de change européenne, en droit responsabilité partagée avec le Conseil (cf. supra). Remettre la monnaie au service du modèle social en Europe suppose de reprendre le contrôle démocratique de la monnaie européenne.

La première étape de cette démocratisation de l'Europe économique consisterait en une définition politique de l'objectif d'inflation. Elle constituerait un pas important, mais un pas seulement, dans la mise en œuvre d'une procédure de responsabilité monétaire complète et cohérente en Europe, gage d'un retour à la souveraineté économique. Une autre nécessité serait d'attribuer à une assemblée politique le pouvoir de modifier les statuts de la BCE, en statuant à une majorité qualifiée. Paul Volker, alors Président de la FED, ne disait-il pas : « c'est le Congrès qui nous a fait, et c'est lui qui peut nous défaire » ? De fait, l'existence d'une telle procédure suffit à ce que la banque centrale internalise les préoccupations des assemblées représentatives.

Le cadre légal européen permet-il une réforme de la souveraineté monétaire dans la zone euro ? Oui en principe : les statuts de la BCE étant définis par un protocole, ils doivent pouvoir être

modifiés par le Conseil, statuant pour la circonstance à l'unanimité. Mais en principe seulement, car le traité de la Communauté européenne dispose, d'une part, que l'objectif principal des politiques monétaire et de change est « de maintenir la stabilité des prix » (Article 105) et, d'autre part, que ni la BCE, ni les banques centrales nationales ne peuvent recevoir d'instructions des institutions de la Communauté ou des gouvernements des Etats membres (Article 108).

Dès lors, la définition politique d'un objectif d'inflation pourrait être considérée comme une instruction – sauf à dire qu'il appartiendrait à ceux qui ont signé les traités d'interpréter les éléments de ces traités qu'ils ont laissés (volontairement ?) imprécis. Le plus sûr moyen d'accroître la souveraineté du politique en matière monétaire serait donc de modifier ces deux articles pour y intégrer les modifications proposées.

Il n'en demeure pas moins que le Conseil a d'ores et déjà le pouvoir de modifier certains éléments des statuts de la BCE, dans la mesure où ces modifications n'entrent pas en conflit avec les articles précités du traité, notamment les éléments portant sur la transparence des délibérations du conseil de la BCE, ou la durée du mandat de ses membres. Certes une telle modification serait coûteuse en terme de crédibilité des politiques européennes, mais elle constituerait un dernier recours en cas de conflit ouvert entre le pouvoir politique et le pouvoir monétaire (puisque les deux sont distincts en Europe). Et il se peut que la seule prise de conscience par le conseil des gouverneurs de la BCE de l'existence de cette possibilité, incite l'institution à davantage de pragmatisme et à davantage de considération de l'objectif de croissance des gouvernements.

Il existe un autre moyen, plus incertain, de permettre une définition « politique » de l'objectif d'inflation. Il s'agirait de s'appuyer sur l'article 111-2 du traité qui dispose que *« […] le Conseil, statuant soit sur recommandation de la Banque centrale européenne, soit sur recommandation de la Commission et après consultation de la Banque centrale européenne, peut formuler les orientations générales de politique de change […] Ces orientations n'affectent pas l'objectif principal du Système européen de banques centrales, à savoir le maintien de la stabilité des prix. »* Autrement dit, de reconquérir politiquement la souveraineté monétaire en passant non pas par une réécriture des dispositions du traité concernant la politique monétaire mais par une interprétation de ses dispositions concernant la politique de change. En effet, quelle institution serait supposée d'évaluer l'impact de ces « orientations » -si le Conseil choisissait de les formuler- sur la stabilité des prix ? Et qu'adviendrait-il si le Conseil et la BCE avaient des opinions divergentes sur le sujet ? Ainsi pourrait-on plaider que cet article autorise légalement la possibilité d'une participation du Conseil à la définition de la stabilité des prix et ouvre du même coup la porte au retour du politique dans la zone euro.

Références

Fitoussi, J-P. 1995. *Le débat interdit : monnaie, Europe, pauvreté*. Paris: Arléa.

Fitoussi, J-P. 2002. *La règle et le choix*. Paris: Seuil.

Fitoussi, J-P. & Laurent, E. 2005a. "Overruled Europa: Market vs. Democracy in the EU." in Fitoussi, J-P. and Padoa Schioppa, F. (eds.). *Report on the State of the European Union Vol. 1*. London: Palgrave Macmillan.

Fitoussi, J-P. & Laurent, E. 2005b. "Time Inconsistency in the EU, The Sequel", *Challenge Europe* n°13-"What future for Europe's Economic and Social Model", European Policy Centre, Brussels, March 2005. http://www.epc.eu

Fitoussi, J-P., Laurent, E. & Le Cacheux, J. 2007 « L'Europe des biens publics, Manifeste pour une réforme de la constitution économique européenne » in Fitoussi & Le Cacheux, *L'Etat de l'Union européenne 2007-L'Europe des biens publics*, Fayard/Presses de Sciences-po.

Fitoussi, J-P. & Leijonhufvud, A. 2002. "Préface" in *J. M. Keynes, La pauvreté dans l'abondance*, Paris : Gallimard.

Laurent, E. 2005. "From Tax Competition to Social Race to the Bottom: European Models and the Challenge of Mobility", in Fitoussi, J-P. and Padoa Schioppa, F. (eds.), *Report on the State of the European Union, Vol. 1*, pp. 207-231, Palgrave Macmillan, 2005.

Laurent, E. 2006. "From Competition to Constitution: Races to Bottoms and the Rise of 'Shadow' Social Europe." *Centre for European Studies Working Paper Series* n°130, Harvard University. http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/abs/Laurent_abst.html

Laurent, E. & Le Cacheux, J. 2006. "Integrity and Efficiency in the EU: The Case Against the European Economic Constitution." *Centre for European Studies Working Paper Series* n°130, Harvard University. http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/abs/Laurent_LeCacheux_abst.html

Le Cacheux, J. 2005. "Politiques de croissance en Europe : un problème d'action collective. " *Revue économique* 56: 230-45.

North, D.C., (1990) *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.