



Contrainte économique et action politique

Elie Cohen

► **To cite this version:**

Elie Cohen. Contrainte économique et action politique. Pouvoirs - Revue française d'études constitutionnelles et politiques, Le Seuil, 1994, pp.87 - 100. hal-03197288

HAL Id: hal-03197288

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03197288>

Submitted on 13 Apr 2021

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.

CONTRAINTE ÉCONOMIQUE ET ACTION POLITIQUE

JAMAIS SANS DOUTE autant que cet été un gouvernement n'a paru aussi impuissant, et l'exercice démocratique aussi vain. La monnaie livrée aux marchés financiers ; l'emploi, aux stratégies de multinationales insaisissables ; l'activité, aux règles impersonnelles de la division du travail ; les qualifications, à un progrès technologique destructeur. La preuve aurait été apportée que le pouvoir politique ne pouvait ni relancer l'économie, ni véritablement défendre la production et l'emploi sur le sol national, ni même offrir ce bien public essentiel qu'est la sécurité économique. La monnaie, attribut fondamental de la souveraineté, serait devenue le jouet de spéculateurs donneurs de leçons. L'alliance franco-allemande n'aurait pu résister aux grandes vagues commerciales, monétaires et technologiques. L'Europe même aurait volé en éclats prise sous les feux contradictoires des marchés, de l'hégémonie commerciale américain et des contraintes géostratégiques. A l'ère de la globalisation, de l'intégration et de la déréglementation, les pouvoirs publics nationaux seraient devenus simplement impuissants, ils continueraient à jouer une partition adaptée au règne des États-nations alors que nous serions entrés de plain-pied dans une économie mondiale sans maître ni régulation. Ce qui importerait dès lors ne serait plus tant le pouvoir de « faire », mais face à une opinion publique désorientée de « dire » et de recueillir un consentement par défaut. Le gouvernement national serait ainsi réduit au rôle de lobby plaidant dans les enceintes internationales la cause d'un groupe d'intérêts, ici un peuple, une nation.

Mais en même temps, la volonté affichée par certains hommes politiques de réglementer les mouvements de capitaux, de découpler les économies allemande et française par une baisse brutale des taux courts et une dévaluation du franc, de retrouver un espace politique national

d'action en dénonçant le GATT, la Communauté européenne et le FMI indique à tout le moins que la tentation d'une politique nationale débarrassée des contraintes extérieures existerait et que des hommes politiques majeurs l'estimeraient possible. L'opinion publique même serait semble-t-il lassée par une Europe qui n'aurait apporté que le chômage, les délocalisations et l'intensification de la concurrence.

La contrainte économique ne serait donc que relative, nullement incompatible avec des orientations radicalement divergentes. L'homme politique pourrait ainsi choisir entre les contraintes, voire même faire preuve d'une réelle liberté. Pauvre liberté, objectent alors immédiatement ceux pour qui avoir le choix entre une récession facteur de chômage et une dévaluation compétitive facteur de guerre commerciale et de perte de crédibilité monétaire revient à choisir entre la peste et le choléra.

88 Quel sens donner alors à cette notion de contrainte économique ? Faut-il la considérer comme un ensemble de phénomènes sur lesquels l'action humaine n'a pas prise, une contrainte de type météorologique, ou plutôt comme un ensemble hétérogène de données, de choix antérieurs, de rapports de forces cristallisés qui à un moment donné borne le champ des possibles ? Rappelons donc avec A. Bergounioux, une fois « l'accablement initial¹ » vaincu, quelques précautions requises par l'usage de la notion de contrainte.

– L'idée de contrainte ne fait sens que dès lors que l'on suppose une toute-puissance du politique notamment par rapport à l'économique. Par politique j'entends non la pratique de l'accommodement ou du compromis mais la volonté de plier la réalité à un programme. L'idée de contrainte économique est tellement acceptée sous des formes vulgaires ou savantes que l'on a du mal, sauf à sombrer dans le didactisme, à la contester. Elle est commode parce qu'elle permet d'opérer une réduction drastique de la complexité. Elle méconnaît les interactions dynamiques entre économie nationale et économie mondiale, entre économie réelle et monétaire. Elle masque ensuite ce qui relève des erreurs manifestes de politique macro-économique, et les effets inattendus de recettes éprouvées de politiques macro-économiques. Elle néglige enfin totalement le fait que tout discours, tout acte politique est sémaphore pour la communauté économique².

1. A. Bergounioux, « Les principes et les contraintes », in *Pouvoirs*, n° 65, Morale et politique.

2. É. Cohen, « Les rapports entre le président de la République et le Premier ministre sur les questions économiques », in *De Gaulle et ses premiers ministres 1959-1969*, Plon, 1990.

– L'idée de contrainte n'a de sens que référée à un contexte, à une situation, à une conjoncture ; la contrainte d'un moment n'est souvent que l'effet différé d'un choix volontaire opéré plus tôt dans une autre configuration de politiques publiques, avec un autre rapport de forces et une autre hiérarchie de priorités de l'action publique. La contrainte d'un temps peut être la ressource d'un autre temps.

– L'idée de contrainte enfin génère plus de confusion que de lumière car elle rabat les unes sur les autres trois dimensions qu'on devrait s'interdire de confondre : la contrainte de situation, la contrainte qui naît d'un rapport de domination, la contrainte que l'on se fixe à soi pour atteindre indirectement des objectifs qui ne peuvent s'énoncer clairement face à l'opinion.

Si l'on combine ces quelques remarques assez triviales, une perspective d'analyse plus intéressante s'ouvre.

89

– Toute analyse des effets de la contrainte économique sur l'action politique doit partir d'une interrogation sur la représentation du champ d'intervention : comment le réel est-il redécoupé et reconstruit, en quoi cette reconstruction obéit-elle à des schémas préétablis de nature idéologique ou programmatique ? Cette analyse débouche sur la mise en évidence des contraintes choisies et ignorées.

– Elle doit ensuite obéir à un schéma classique d'analyse des politiques publiques. Le processus de détermination et de mise en œuvre d'une politique publique désigne un champ de forces, des acteurs, révèle des stratégies, porte au jour les coalitions d'intérêts et révèle le foisonnement des rétroactions, des changements d'orientation en cours de réalisation et les adaptations à des effets inattendus, inintentionnels.

– Une série de coupes diachroniques révèle des instantanés du système d'interaction sous forme de politiques, de configurations d'acteurs, de réaménagement des représentations et de critères de réussite mais, sur la moyenne durée, cette méthode permet de dégager les évolutions substantielles dans le pouvoir discrétionnaire des gouvernements en matière économique.

On l'aura compris, l'idée de contrainte économique est assez étrangère à ma démarche car même les effets brutaux de la mondialisation découlent de choix que nous avons voulus ou endossés. Mon propos n'est pourtant pas de soutenir la thèse de la toute-puissance du politique en matière économique mais de montrer qu'il est un usage de la contrainte économique et notamment de la contrainte européenne qui est à la fois une politique délibérée et le résultat d'une incapacité de

notre démocratie à penser sa propre réforme. Il devient alors possible de dégager ce qui dans les vingt dernières années a modifié le cours des politiques nationales de régulation. Dès lors que l'on sort d'une conception absolutiste du pouvoir, il devient possible de distinguer l'autorité qui permet de trancher la question de la souveraineté, le pouvoir qui renvoie à la capacité de maîtrise et/ou à la capacité d'établir des rapports dissymétriques, et l'influence qui relève davantage de la négociation, du compromis, de l'échange.

90 Pour établir cette thèse je m'appuierai sur un cas limite de la contrainte économique, celui de la crise monétaire européenne dont le paroxysme a été atteint à l'été 1993. On ne peut imaginer épreuve plus redoutable pour qui prétend relativiser la contrainte économique. Dans ce cas, en effet, deux gouvernements relevant de majorités différentes ont mené, un temps, la même politique au prix d'un chômage grandissant, d'une récession sans cesse plus intense et de catastrophiques déficits de finances publiques, et pourtant nombre d'économistes s'accordent à dire que les intérêts économiques allemands et français étant devenus divergents depuis la réunification, une politique monétaire solitaire de la France pouvait produire dans le court terme une sensible amélioration de la situation. Thèse reprise et défendue avec brio par Ph. Séguin, J.-P. Chevènement et nombre de patrons. L'analyse de cette crise nous conduira à établir que l'absence de réponse politique à des situations nouvelles ou l'adoption de politiques rhétoriques à côté des faits ou encore les stratégies d'opinion ont des effets réels sur l'économie. Une telle proposition n'annule pas la contrainte économique, elle la relativise et la retourne.

LA STRATÉGIE DE LA DÉSINFLATION COMPÉTITIVE : UNE CONTRAINTE VOULUE ET PROGRAMMÉE

Le 29 juillet 1993, le franc est emporté par une vague spéculative provoquée par le refus de la Bundesbank de baisser l'un de ses taux d'intervention sur le marché monétaire. Le 2 août à Bruxelles, en élargissant les bandes de fluctuation de 2,25 à 15 %, l'Europe prend acte de son incapacité à brider les marchés, à préserver un régime monétaire qui avait assuré quinze ans de stabilité, et à poursuivre le programme de Maastricht.

L'émotion, la colère et les procès faits aux uns et aux autres en France et à l'étranger seront à la mesure de la débâcle de l'été 1993. Les

explications usuellement avancées mettent en cause tour à tour la force irréprouvable des marchés, le complot anglo-saxon contre l'UEM, l'irréalisme de la grille de parités du SME alors que les économies divergeaient, la trahison de la Bundesbank insensible à son engagement européen, ou enfin les hésitations politiques de la droite française. Mais toutes ces explications ont une base commune, le gouvernement de la France est contraint dans son action politique et sociale par des phénomènes sur lesquels il n'a guère de prise.

La séquence des événements intervenus depuis la réunification allemande permet par contre de comprendre les enchaînements politico-économiques, de hiérarchiser les facteurs de la crise et de mieux cerner ce qui relève de « la contrainte économique », de « la liberté politique » et de l'usage qui en a été fait.

Pour gérer sa réunification, l'Allemagne demande à l'Europe, début 1990, la possibilité de réévaluer. Une monnaie réévaluée favorise les importations et en allège le coût, elle rend plus difficiles les exportations et incite donc les industriels à faire preuve de rigueur dans leur gestion interne (salaires, prix, organisation productive...), ce qui agit comme un élément de refroidissement des tensions inflationnistes. La France, qui s'enorgueillit à juste titre de pratiquer sur le modèle allemand la stratégie de « la désinflation compétitive », refuse¹.

91

Quelle est donc cette politique qualifiée aussi parfois de monétariste, quelle en était la justification et pourquoi P. Bérégovoy s'en est-il fait le chantre inspiré ? Jusqu'en 1983 la France avait pratiqué une régulation macro-économique dans laquelle l'inflation permettait de résorber les tensions nées des désajustements conjoncturels et de la conflictualité sociale, la spirale prix-salaires permettait de ne jamais mettre en cause la progression des salaires nominaux grâce à une inflation permanente. Lorsque des différentiels de compétitivité trop accusés apparaissaient entre la France et ses principaux partenaires économiques, la France dévaluait. L'échec des relances de 1975 et de 1981, les effets pervers des dévaluations comme la persistance des déficits extérieurs, du chômage, l'inflation auto-entretenu, l'absence d'incitation à la modernisation et à la maîtrise des coûts ont conduit à partir de 1983 à faire de la lutte contre l'inflation et de la stabilité monétaire l'objectif cardinal de la politique économique. Le pari alors fait était qu'une discipline monétaire intransigeante créerait une contrainte forte à la modération des prix et

1. Pourquoi dévaluer quand tous les indicateurs économiques sont bons ?

des salaires. Cette politique a réussi au-delà de tous les espoirs mais on n'a pas mesuré la révolution qu'elle introduisait dans nos rapports sociaux et dans le pouvoir du politique en matière de régulation économique.

92 Pour faire court, la gauche, qui venait dans des circonstances exceptionnelles d'obtenir des salariés une baisse des revenus, a inscrit dans les mécanismes économiques une discipline politique qu'elle savait ne pouvoir renouveler par la délibération politique et la négociation sociale. La désinflation compétitive est une technologie politique. On a abandonné une politique de régulation explicite – le consensus social inflationniste orchestré par l'État – au profit d'une politique automatique inscrite dans la dynamique économique – le franc fort exige la compétitivité qui est obtenue par la modération salariale. La politique de désinflation compétitive est le fruit de l'improbable mariage d'une administration des finances à la recherche de dispositifs automatiques d'ajustement et d'une gauche gouvernementale incapable de revendiquer ses choix. La politique de désinflation compétitive une fois choisie et inscrite dans les mécanismes économiques produit mécaniquement des effets qui peuvent apparaître comme autant de manifestations de « la contrainte économique » mais qui ne sont en fait que les produits nécessaires et non assumés comme tels d'un choix politique privilégiant les régulations automatiques sur les régulations délibérées.

Le refus français de dévaluer en 1989 vient compliquer la gestion par les Allemands de leur unification car il vient interférer avec les conflits Bundesbank-Gouvernement fédéral. Sur la scène intérieure allemande, la Bundesbank se déclare hostile à l'union monétaire interne, mais le Gouvernement fédéral décide de passer outre. La peur de l'immigration massive et la volonté de donner des satisfactions immédiates aux nouveaux citoyens valaient bien de prendre quelques libertés avec l'arithmétique économique élémentaire. Lorsque les analyses de la Bundesbank commencèrent à être confirmées dans les faits et qu'il fallut financer les dépenses nouvelles (déficits de la *Treuhand*, allocations chômage, et financement des investissements publics), la solution proposée par nombre d'économistes, et qui consistait à augmenter l'impôt à l'Ouest pour financer la fusion des deux États issus de la nation allemande, est refusée par le Gouvernement fédéral pour des raisons qui tiennent au pire à l'électoratisme et au mieux à la crainte d'un rejet des cousins de l'Est. Le chancelier Kohl optera pour le déficit, la dette et l'inflation. Le résultat ne se fit pas attendre, le manque de

volonté politique fut comblé par le pouvoir monétaire des hommes gris de la Bundesbank. Ils firent monter les taux, parvinrent à ralentir l'activité pesant ainsi sur les comptes des entreprises qui à leur tour mirent la pression sur les salaires. La Bundesbank aujourd'hui est en passe de réussir ; les tensions salariales sont calmées, l'inflation quoique encore très forte est sous contrôle et la dépense publique commence à se modérer. Au passage, en gérant la monnaie allemande comme la Constitution le lui commande, l'Allemagne a contribué à plonger l'Europe dans l'une de ses pires crises économiques. Une contrainte économique au carré en somme, mais qui s'analyse comme une double démission du gouvernement Kohl : démission face à ses propres citoyens auxquels on masque la vérité, démission face à ses partenaires européens avec qui il a signé le Traité de Maastricht sans pouvoir peser sur la Bundesbank.

93

L'UEM OU COMMENT TROQUER UN POUVOIR ILLUSOIRE CONTRE UNE CAPACITÉ D'INFLUENCE

La question dès lors se déplace vers le champ politique. A-t-on avec le Traité de Maastricht réalisé une construction viable, a-t-on surtout pensé les nécessaires transitions ? Pourquoi donc les nations européennes et notamment les plus importantes d'entre elles, la France et l'Allemagne, se sont-elles engagées dans un processus, celui de Maastricht, aux promesses mais aussi aux risques considérables ?

Trois raisons permettent de comprendre pourquoi la France s'est engagée dans le processus de l'UEM. La première découle des exigences fonctionnelles du marché unique. Il ne peut y avoir pleine concurrence si les États conservent la liberté de dévaluer à leur guise. La deuxième tient à la volonté des élites politico-monnaies françaises d'inscrire dans le marbre des institutions la stratégie de désinflation compétitive. Le gouvernement économique de la France, ou si l'on préfère la communauté décisionnelle économique (Trésor, Banque de France, gouvernements privés des groupes industriels et financiers) ne se serait pas engagée dans l'UEM si son objectif cardinal depuis le tournant de mars 1983 n'avait été de rendre irréversible la stratégie de la désinflation compétitive en ôtant au pouvoir politique la manipulation discrétionnaire de la monnaie. Une banque centrale européenne indépendante, une politique monétaire consacrée uniquement à la lutte contre l'inflation, voilà les deux premières bases de l'édifice de Maastricht. La dernière porte sur la mécanique de la convergence

macro-économique¹. La troisième raison réside dans la volonté de mettre en cause le pouvoir hégémonique de la Bundesbank. La stratégie de la France pendant la négociation des Accords de Maastricht consiste à faire en sorte que l'abandon *de facto* de tout pouvoir discrétionnaire en matière de politique monétaire, du fait notamment de la libre circulation des capitaux, soit compensé par une capacité d'influence dans la Banque centrale européenne. Pour le gouvernement économique français, et notamment pour son élite étroite formée des trésoriers et des responsables de la Banque centrale, c'était la compensation nécessaire à la perte de pouvoir monétaire national. Il était d'autant plus facile d'accepter de renoncer à un pouvoir déjà largement entamé qu'on partageait cette infortune avec la Bundesbank qui, elle, perdait un vrai pouvoir.

94

L'Europe économique et monétaire n'est donc pas fille de la volonté de Bruxelles mais d'un cartel des élites administratives nationales qui, en accord avec les pouvoirs politiques nationaux, ont préféré naturaliser les exigences de la modernisation en invoquant la contrainte européenne. L'Italie, la Belgique après la France ont adopté des politiques restrictives en matière de finances publiques et de prélèvements obligatoires en invoquant les nécessités de la construction européenne. Mais il s'agit très clairement de contraintes que se sont données des élites politiques pour réaliser une modernisation qu'elles ne pouvaient initier à partir des jeux politiques nationaux traditionnels. Dès lors, la dénonciation de la bureaucratie bruxelloise est un pur exercice rhétorique, c'est l'aveu par le pouvoir politique de sa renonciation à la délibération dans les instances démocratiques représentatives.

QUAND LA DÉFIANCE DES PEUPLES À L'ÉGARD DE LEURS HOMMES POLITIQUES ALLUME LA SPÉCULATION

C'est la chute du mur de Berlin qui tout à la fois a rendu possible l'accélération sur le papier du projet européen et compromis sa réalisation pratique. A l'automne 1989, les atouts géopolitiques français sont brutalement dévalués, l'effondrement du bloc soviétique rend moins cruciale l'alliance politique avec la France alors que la réunification fait renaître en France le fantasme de la toute-puissance allemande et de la dérive à l'Est. Aussi la stratégie de Hans Dietrich Genscher fut très clai-

1. Les fameux 5 critères dont les effets se renforcent mutuellement.

rement d'accorder à la France la possibilité d'un rôle politique toujours aussi décisif dans le cadre d'une Europe fédérale en voie de formation. L'UEM couplée à l'Union politique devait mettre du baume au cœur à la France qui venait d'assister en grognant à une réunification à la husarde de l'Allemagne.

Mais au moment où l'accord politique est bouclé, les économies divergent et le calendrier de l'UEM va dès lors fonctionner comme un nœud coulant. Le SME tient bon jusqu'en septembre 1992 et des monnaies comme la peseta, la lire puis la livre britannique manifestement surévaluées restent ou entrent dans le SME. Pendant donc que l'Europe négocie Maastricht, l'anticipation de l'intégration européenne par les marchés est à ce point forte que ceux-ci tiennent pour quantité négligeable les désajustements économiques et monétaires et même un choc exogène aussi massif que la réunification. Ainsi lorsqu'une perspective politique existe, les gouvernements, même dans un univers de déréglementation financière et de développement asynchrone des économies, tiennent en respect les marchés. L'observation triviale rejoint la théorie économique sophistiquée. En effet, pour les spéculateurs l'incertitude est la matière première de l'activité, d'où le développement des anticipations ; or lorsque le pouvoir politique balise les possibles et les encadre dans des traités viables, « le spéculateur¹ » par son action majore les effets vertueux attendus de l'action politique.

95

Le premier assaut spéculatif contre la livre sterling intervient après le « non » danois et le petit « oui » français au référendum et alors que le gouvernement britannique a laissé l'inflation salariale se développer, il frappe un pays qui non seulement n'entend pas se lier à l'UEM (clause de *l'opt out*) mais qui de surcroît n'a pas pratiqué avec l'Allemagne les concertations nécessaires. En fait, à partir de septembre 1992, la perspective d'intégration européenne devient moins crédible, la bataille menée et gagnée par les spéculateurs contre la livre sterling va à nouveau placer les gouvernements français et allemand face à leurs responsabilités. Ils ont alors trois possibilités : a) la sortie par le haut, ils doivent accélérer le calendrier de l'UEM en réalisant une petite zone Écu franco-allemande avec les Belges et les Hollandais ; b) ils peuvent mettre en congé le DM à froid ; c) ils peuvent prier pour que les marchés ne se rendent pas compte de l'éloignement de la perspective de l'intégration consécutive à la divergence économique franco-allemande

1. Dans 99 % des cas, un gestionnaire d'un fonds de retraite ou d'un fonds de pension dont la tâche est de protéger la valeur de long terme des actifs qu'il gère.

et à la défiance des opinions publiques. La première solution est rejetée par les gouvernements français et allemand, la France ne peut participer à ce qui apparaîtra comme une zone Mark et l'Allemagne ne peut dépouiller la Bundesbank sauf à signer un nouveau traité avec la France alors que le Traité de Maastricht est encore en phase de ratification. La deuxième solution ayant été écartée au moment de la réunification, elle devenait moins crédible quand la poussée spéculative se fit plus intense ne serait-ce que par refus des Hollandais. C'est la troisième solution qui s'imposa, nourrie par la montée d'un discours anti-européen au sein de la droite française et une réaffirmation par la Bundesbank de ses prérogatives constitutionnelles, elle ouvrait la voie à la spéculation. La débâcle de la gauche ôtait à la politique du franc fort un puissant soutien et remettait l'avenir du SME entre les mains d'un gouvernement français partagé et une banque centrale allemande déterminée à ne plus se faire imposer des mesures à l'efficacité douteuse et à la symbolique européenne défraîchie. L'Europe est une dynamique créant des états instables, on ne peut briser cette dynamique et s'étonner que les acteurs de marché reprennent leurs jeux, d'autant que là résident leur intérêt et leur légitimité¹.

QUAND LES ERREURS D'ANALYSE ET LES CONTRAINTES PARTISANES OUVERT UN BOULEVARD À LA SPÉCULATION : LA STRATÉGIE BALLADUR

Lorsque É. Balladur arrive au pouvoir, il se fixe un double objectif : la maîtrise des comptes sociaux et des finances publiques d'une part, la baisse rapide des taux courts perçue alors comme asphyxiante pour l'économie, d'autre part. Pour réussir, il pense disposer de deux atouts que ne pouvaient avoir les gouvernements socialistes finissants : l'arme de la confiance qui irait plus volontiers aux gouvernements conservateurs et la détermination vis-à-vis de l'Allemagne, les gaullistes plus tièdes sur l'Europe que les socialistes pouvant négocier un compromis stratégique nouveau. Cette politique immédiatement dénoncée par certains économistes comme totalement inadaptée à la nature réelle de la crise va produire des effets heureux sur les marchés. Rassurés par le sérieux d'É. Balladur, les marchés accueillent favorablement la baisse des taux et jouent le franc à la hausse. Grisés par ce succès, E. Alphanéry et É. Balladur pensent alors pouvoir jouer le bras de fer

1. Cf. É. Cohen, « Maastricht : des mythes aux enjeux », in *Libération*, 24 août 1992.

avec les Allemands, ils font descendre les taux courts français en dessous des taux allemands et prétendent acculer la Bundesbank à s'aligner sur la France. Les conditions étaient alors réunies pour le jeudi noir.

L'enchaînement de la crise devient alors plus lisible : c'est la divergence macro-économique (nécessité de refroidir en Allemagne pour gérer la réunification, nécessité de relancer en France pour contenir le chômage) et le maintien d'une solidarité monétaire intégrale (refus de dévaluation du franc et de réévaluation du mark) qui préparent le terrain. Toutefois, les marchés dans un premier temps adhèrent au projet de Maastricht et ne se formalisent pas de la divergence. Une première alerte intervient en septembre 1992, les pouvoirs publics nationaux et européens sont incapables de trouver une réponse politique. Les marchés font toutefois à nouveau confiance à Balladur, mais le décrochage monétaire F/DM mine la solidarité Bundesbank/Banque de France et rend vulnérable le franc. Le refus de la Bundesbank de baisser un taux court alors que cette baisse était largement anticipée suffit à provoquer la crise finale.

97

Avec la mise en congé du SME que représente l'adoption de bandes larges de fluctuation, assiste-t-on pour autant à ce triomphe des marchés contre les États ? Pas davantage. Les marchés ne complotent pas, on ne peut leur prêter une volonté, même si un courant central d'opinions se forme à un moment donné sur le sort d'une monnaie. Par contre, les banques centrales et les gouvernements peuvent manifester une volonté et la traduire en actes. Que s'est-il passé en effet depuis le jeudi noir où la Bundesbank refusa de baisser les taux déclenchant ainsi la vague spéculative qui allait emporter la bande étroite du SME ? La dévaluation du franc et la baisse des taux ne furent tout simplement pas au rendez-vous et même la réprimande publiquement adressée par trois prix Nobel américains à ces obstinés gaulois n'y changea rien. Le pilotage secret par la BdF des taux courts pour amener le franc à une parité mark aussi proche que possible de celle qui prévalait avant le jeudi noir en est la manifestation la plus tangible. Au moment où cet article est écrit, la suite de l'histoire n'est pas connue, mais l'Europe, pour peu qu'elle le veuille encore, peut par une avancée politique significative réactiver les croyances et les adhésions qui peuvent intimider les marchés, elle peut aussi, cédant au sentiment de panique qui prévaut dans certains milieux français, laisser l'œuvre commune se détricoter au rythme des hésitations, des faux pas et des défections.

LA « CONTRAINTE ÉCONOMIQUE » AUJOURD'HUI

Le monde a changé depuis le début des années 70. Le Système monétaire international fondé à Bretton Woods en 1944 a volé en éclats. L'évolution vers un système mondial de parités fixes mais ajustables supervisé par le FMI et facilité par la Banque mondiale a brusquement été stoppée par la décision du président Nixon de suspendre la convertibilité or du dollar. Depuis, les monnaies flottent et la divergence entre parités constatées sur le marché des changes et parités de pouvoir d'achat s'accroît. Le Système monétaire européen a été créé pour stabiliser les relations monétaires entre les pays membres de la Communauté européenne. En se donnant comme objectif la constitution d'une monnaie unique pour la fin du siècle les Douze ont administré la preuve que
98 la volonté politique pouvait surmonter la contrainte née de l'effondrement du système de Bretton Woods.

Au début des années 80, le système commercial international s'est à son tour brisé, victime des pratiques commerciales japonaises, de l'irruption des nouveaux pays industriels et de l'unilatéralisme américain. Là aussi l'Europe avec l'objectif 93 et les négociations commerciales menées de bloc à bloc a inventé une réponse adaptative.

Enfin, à compter du milieu des années 80, la déréglementation financière s'est développée à une vitesse foudroyante, l'Europe y contribuant en fixant comme objectif premier la libre circulation des capitaux et la libre prestation de services financiers.

Cette libéralisation des marchés a été favorisée par les avancées technologiques dans les domaines des transports et des technologies de l'information. Le câblage du village planétaire, la libre circulation des idées, des capitaux, des technologies, l'instantanéité des transactions, l'ubiquité des décideurs, la chute brutale des coûts de communication et de transaction ont rendu les marchés plus réactifs, plus instables, plus volatils. Des firmes globales présentes sur les trois grands marchés mondiaux sont apparues, elles se sont affranchies des tutelles politico-réglementaires nationales.

Si le monde a changé, l'Europe n'a pas été immobile. La contrainte a été circonscrite et domestiquée dans le cadre européen. D'où vient alors que le sentiment commun soit celui de la perte de maîtrise pour ne pas parler de la perte de souveraineté ?

Le récit de la crise de l'été 1993 permet au moins de faire justice d'une idée reçue : la France n'a pas abdiqué sa souveraineté monétaire

en adhérant au SME et en collant à sa monnaie-ancré, le mark. La meilleure preuve en a été fournie par la crise. En reprenant la maîtrise du taux de change et de la politique des taux, la France et l'Allemagne, comme l'Angleterre un an plus tôt, ont fait la preuve que tant qu'une entité politique européenne n'était pas créée, tant que les nations européennes ne transféraient pas par un processus constitutionnel leur pouvoir monétaire à une autorité nouvelle, elles restaient souveraines.

Le SME est un dispositif transitoire, il n'altère pas la souveraineté monétaire mais prive les pays qui y participent, à l'exception de l'Allemagne, de la liberté d'user de la politique des taux. C'est ce pouvoir perdu et la volonté d'en recouvrer l'exercice dans une structure collective qui expliquent le projet d'UEM.

Mais, nous objectera-t-on, que les décisions prises en matière d'ouverture internationale l'aient été sous le voile d'ignorance ou en toute connaissance de cause importe peu au regard du pouvoir discrétionnaire dont les gouvernements de puissances moyennes disposent pour traiter les grands problèmes de l'heure que sont le chômage et les pathologies sociales qui lui sont associées. D'où la révolte de nombre d'hommes politiques contre la politique dite de « désinflation compétitive » qui à elle seule paraît résumer toutes les contraintes. Leur revendication ne relève pas de la « politique normale » au sens de la science normale de Kuhn mais de la « politique révolutionnaire », celle qui suppose un changement de paradigme dans la régulation. Ph. Séguin est dans son rôle quand il dénonce pêle-mêle les élites trésoriciennes qui ont confisqué le pouvoir, le GATT, la Communauté européenne et la politique de désinflation compétitive. Ce qu'il vise en tant qu'opposant est un changement de paradigme politique. La mise en cause de la politique de « désinflation compétitive » ne renvoie pas à une quelconque contrainte économique mais plus fondamentalement à une conception de l'insertion de la France dans le monde, à un projet politique de rupture, à la volonté de donner un sens nouveau au mandat donné par le peuple à ses dirigeants politiques. En 1983, la France a rompu avec un paradigme, celui du compromis social inflationniste réalisé dans le cadre de l'État national, rationnel, équitable ; elle a adopté un autre paradigme, celui de la désinflation compétitive dans le cadre d'une économie ouverte ; ce choix produit des effets, il ne faut pas s'en étonner. La France peut demain ajuster les niveaux de souveraineté économique et politique en contribuant à la réalisation d'une Europe intégrée, ou défaire ce qui a été acquis et renouer avec les sources de son exception étatiste, souverainiste et protectionniste.

Ce que désigne « la contrainte économique », c'est l'incapacité de nos démocraties à débattre des choix politiques fondamentaux et d'en tirer les conséquences. C'est aussi la démission d'élites publiques qui ont préféré se fabriquer une contrainte européenne au lieu de réaliser les arbitrages nationaux qu'imposait la nouvelle donne économique et géopolitique mondiale.

100

R É S U M É

Il n'existe pas de contrainte économique en soi. Il est par contre un usage de celle-ci et notamment de la contrainte européenne qui est à la fois une politique délibérée et le résultat d'une incapacité de notre démocratie à penser sa propre réforme. Ce qu'on nomme contrainte est souvent une technologie politique visant à rendre automatiques des choix aux implications politiques majeures. Cette thèse est soumise à l'épreuve la plus radicale : la crise monétaire de l'été 1993 où les gouvernements ont paru capituler face aux marchés.