

Les crises de l'Euro

Jean-yves Cherot

▶ **To cite this version:**

Jean-yves Cherot. Les crises de l'Euro. Christophe Lemaire; Francesco Martucci. Concurrence et Europe. Liber Amicorum Laurence Idot, Concurrences, 2022, 979-10-94201-85-5. hal-03934187

HAL Id: hal-03934187
https://amu.hal.science/hal-03934187

Submitted on 11 Jan 2023

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.

Copyright

Sous la direction de
Christophe Lemaire
Francesco Martucci

Laurence Idot

Concurrence et Europe
Liber Amicorum
Volume II

Avant-propos de Bruno Lasserre
Préface de Christophe Lemaire et Francesco Martucci

Rafael Amaro, Joan Anfossi-Divol, Linda Arcelin, Loïc Azoulai, Martine Behar-Touchais, Jean-Sylvestre Bergé, Frédérique Berrod, Matthieu Blayney, Chahira Boutayeb, Dominique Bureau, Jean-Yves Chérot, Daniel Cohen, Philippe Delebecque, Pierre Garenne, Lénaïc Godard, Loïc Grard, Jeremy Heymann, Caroline Houin-Bressand, Vincent Jaunet, Gérard Jazottes, Jean-Philippe Kovar, Jacques Larrieu, Irène Luc, Francine Macorig-Venier, Corinne Mascala, Michel Menjucq, Aymeric de Moncuit, Marie-Hélène Monsèrié-Bon, Paul Nihoul, Cyril Nourissat, Olivier d'Ormesson, Étienne Pataut, Isabelle Pingel, Valérie Pironon, Catherine Prieto, Jacqueline Riffault-Silk, Sophie Robin-Olivier, Stéphane Rodrigues Domingues, Corinne Saint-Alary-Houin, Etienne Thomas, Pierre Zelenko



Concurrences
Antitrust Publications & Events

Les crises de l'euro

Jean-Yves Chérot*
Aix-Marseille Université

Résumé

La crise de l'euro est aussi une crise de légitimité politique de l'Union, une crise politique et constitutionnelle et une crise du régime économique et financier international. Elle est aussi le révélateur d'une crise de la doctrine juridique de l'Union. Si la réalité sociale vient hanter la théorie constitutionnelle de l'Union comme une cause absente, n'est-ce pas le moment pour la doctrine de travailler sur ses méthodes ?

* Professeur émérite, Aix-Marseille Université

Dans l'histoire de l'Union, les crises ont souvent été regardées comme des opportunités, des moyens de l'intégration. Tel n'est pas le cas des nouvelles crises majeures que connaît l'Union. C'est la crise de l'euro dont il sera uniquement question ici. Nous ne chercherons donc pas à tirer des conclusions générales pour l'ensemble des crises. Mais remarquons que si la crise de l'Union économique et monétaire et la crise du mécanisme de Schengen paraissent très différentes, elles révèlent certainement les mêmes défis[1]. Pour la crise de Schengen, les « coûts » modestes de sortie d'une action commune ordonnée ont permis de masquer l'ampleur des défis lancés au droit et aux valeurs de l'Union. Dans le cas de la crise de l'euro, c'est l'ampleur des coûts qui auraient accompagné la sortie de l'union économique et financière qui a partiellement permis, parce qu'il fallait assurer la sauvegarde de l'euro, de masquer aussi l'ampleur des défis lancés au droit et à la politique de l'Union. Enfin, si l'Union a su se montrer unie face aux défis du Brexit, il est difficile de voir dans la sortie du Royaume-Uni de l'Union un succès de la dynamique de l'intégration.

La crise de l'euro n'est pas seulement une crise économique et financière. Elle est une crise de la construction institutionnelle de l'union économique et financière (I.). Elle est une crise de la légitimité politique de l'Union (II.), une crise politique et constitutionnelle (III.) et une crise du modèle ou du « régime » économique, l'épistémè, sur lequel est fondé l'euro (IV.).

I. Une crise de la construction institutionnelle de l'union économique et financière

La crise de l'euro est d'abord l'échec du pari fait, lors de sa création, du rapprochement des institutions économiques et sociales dans les États membres. La recherche d'un tel rapprochement était fondée sur une exigence théorique. Selon la théorie des zones monétaires optimales, les difficultés qui sont liées, dans une zone monétaire unique, à l'absence de flexibilité des taux de change et à la perte de toute possibilité pour les États de contrôler les taux d'inflation ne peuvent être contenues que si la zone monétaire démontre à un haut niveau posséder une ou plusieurs caractéristiques essentielles[2]. La théorie retient que l'homogénéité des éléments de la zone permettra d'abord que les chocs économiques puissent être mieux traités par le centre selon des politiques communes sans aggraver les écarts entre les économies de la zone. La convergence entre les économies de la zone euro devenait l'élément central de la construction de la monnaie unique dès lors que les autres éléments, pour que

1 Elles peuvent aussi être regardées comme partiellement intriquées, la crise économique et financière ayant sans doute participé à la crise de la politique de l'asile et de l'immigration.

2 Sur la théorie des zones monétaires optimales, v. R. A. Mundell, « A Theory of Optimum Currency Areas », *American Economic Review*, vol. 51, n° 4, 1961, pp. 657-665. Des économistes ont mis en garde sur le fait que la future zone euro pourrait ne pas être une zone monétaire optimale : B. Eichengreen, « Is Europe an Optimum Currency Area? », *Centre for Economic Policy Research Discussion Papers*, n° 478, 1990.

la zone euro puisse être reconnue comme une zone optimale, étaient et sont soit difficiles à atteindre (une grande mobilité des hommes), soit peu acceptables sur le plan politique par les États et leurs citoyens (l'acceptation d'une grande flexibilité dans les conditions sociales pour jouer, quand les conditions économiques favorables le permettent, le jeu de la dévaluation compétitive par des réformes structurelles, ou encore l'acceptation de l'augmentation des taxes et transferts au niveau de l'Union)[3].

Mais il est un autre argument aussi important que l'argument fondé sur la théorie économique : la convergence structurelle des institutions économiques et sociales était et reste essentielle pour fonder la légitimité même du fonctionnement d'un marché unifié. Elle est exigée par la théorie politique : il devient beaucoup plus difficile de maintenir la légitimité des décisions politiques pourtant prises formellement en commun quand les résultats du marché reflètent des différences structurelles ou encore l'absence d'un terrain où l'on joue sur un pied d'égalité[4].

Le pari de départ – au moins pour ceux, dont la France, qui avaient proposé de placer la création d'une monnaie unique à l'ordre du jour de l'intégration européenne –, c'est que les économies européennes devaient converger les unes vers les autres, les unes allant vers des standards économiques plus germaniques, moins d'inflation, plus d'épargne, moins de dépenses publiques ; les autres, dont l'Allemagne, acceptant plus de dépenses, plus d'inflation et des salaires plus hauts. L'Allemagne a refusé[5], au risque de ne pas pouvoir imposer son modèle aux autres économies. La difficulté est venue de ce que la réussite d'ensemble d'une politique d'ailleurs tardive d'inspiration monétariste en Allemagne sur l'impulsion de sa banque centrale ne pouvait pas être transposée avec la même réussite à l'ensemble formé par les

---

3 Pourtant de nombreux économistes ont attiré l'attention dès avant la création de l'euro sur la nécessité d'établir des mécanismes de compensation financière et de solidarité au sein de la zone pour faire face aux effets asymétriques que pourrait comporter l'union monétaire.

4 V. D. Rodrik, « The Future of European Democracy », in L. van Middelaar and P. Van Parijs (eds.), *After the Storm: How to Save Democracy in Europe*, Tielt, Lannoo Publishers, 2015. « *Je peux à contrecœur, écrit-il, accepter mon destin quand mes pertes sont le résultat du sens de l'économie et de l'effort de mes compétiteurs ou de leur ingéniosité, mais j'aurais tendance à penser que la faute réside dans le système lui-même quand ces pertes sont le résultat de plus faibles standards sur le marché du travail, de plus larges aides de la part des gouvernements ou d'une plus faible application des régulations dans les autres pays. De la même façon, je peux accepter de renflouer les autres quand ils sont les victimes des temps mauvais, mais non quand il semble qu'en intervenant je prends en charge leur irresponsabilité ou simplement le résultat de leur choix pour des systèmes économiques et sociaux différents des miens.* » (traduction libre). V. encore les observations de Waltraud Schelkle sur la faisabilité politique d'une union où la diversité des modèles économiques serait trop forte : « *[T]here are no limits as to how much economic diversity can be accommodated, but political limits do exist* » (W. Schelkle, *The Political Economy of Monetary Solidarity: Understanding the Euro Experiment*, Oxford University Press, 2017, p. 304).

5 « *Lors de la création de l'euro, les États, comme la France, l'Italie, l'Espagne et d'autres pays qui ont traditionnellement des monnaies plus faibles voyaient dans l'euro un instrument pour amener l'Allemagne à adopter un modèle plus proche de leur propre modèle économique, ce qui aurait permis de relâcher les contraintes et pressions compétitives sur leurs économies. Ils espéraient encourager l'Allemagne à accepter une structure européenne qui permettrait plus de dépenses nationales, des salaires plus élevés et plus d'inflation. Cela n'a pas fonctionné. Même Jacques Delors, qui est souvent considéré comme le père de l'euro, m'a dit peu de temps après que le traité de Maastricht a été négocié qu'il voyait la monnaie unique comme un échec parce qu'il avait été incapable de persuader les Allemands d'accepter un compromis* » (traduction libre) écrit A. Moravcsik, « Europe After the Crisis: How to Sustain a Common Currency », *Foreign Affairs*, vol. 91, nº 3, mai-juin 2012, p. 54 et s.

économies de la zone euro[6]. Certes, il pouvait être attendu qu'avec la monnaie unique et avec l'intégration plus forte des marchés des biens et des capitaux puisse s'ensuivre une convergence des prix, des salaires et du cycle des affaires. D'ailleurs, les massifs mouvements de capitaux internes à la zone euro qui ont fait suite à la création de la zone ont donné l'apparence d'une rapide convergence entre les économies du Nord et celles du Sud[7]. Mais de fait, une politique monétaire uniforme, réussissant à assurer de fait des taux d'intérêt nominaux proches dans l'ensemble des pays, ne garantissait pas pour autant la convergence des prix[8]. Les taux d'inflation différents ont persisté, de telle sorte que la politique commune a conduit à aggraver les divergences entre les économies de la zone.

Dans les pays avec un taux d'inflation inférieur à la moyenne, les taux d'intérêt réels devenaient trop élevés, tandis que, dans les pays connaissant un taux d'inflation au-dessus de la moyenne, les taux d'intérêt nominaux devenaient des taux d'intérêt réels attractifs. La conséquence en a été que la demande a été freinée dans les premiers (ce qui a d'ailleurs conduit au départ à une récession en Allemagne et à une réponse forte de ce pays en termes de réformes dites « structurelles ») et, au contraire, stimulée dans les seconds, avec à la clef des effets potentiellement dévastateurs. En Grèce, en Irlande, en Italie, au Portugal et en Espagne (ce qu'on désignera pendant la crise comme les GIIPS – Greece, Ireland, Italy, Portugal, Spain), la demande intérieure, financée par le crédit, a continué à augmenter, comme les importations, la croissance économique, l'emploi et les salaires. Ce résultat se retrouve dans le déséquilibre extérieur de ces pays, un toujours plus grand déficit de la balance des paiements, la surévaluation du taux de change réel pénalisant les exportations[9]. Fritz Scharpf résume cela en rappelant que « *la condition préalable cruciale du monétarisme – une adéquation précise entre l'offre de monnaie et la croissance potentielle d'une économie – ne pouvait pas exister dans une zone monétaire hétérogène* »[10].

---

6 La création de l'euro est bien le résultat d'un compromis, l'Allemagne acceptant ici l'initiative française tout en voulant préserver les éléments de la force du modèle économique qu'elle avait pu construire autour d'une politique néolibérale, sans se rendre compte que passer des impulsions d'une banque centrale indépendante dans un espace économique relativement unifié à des impulsions d'une banque centrale indépendante dans l'espace élargi de la zone euro produirait des effets complètement différents. On reviendra plus loin sur l'explication de ces effets pervers des décisions prises entre États membres qui résultent de compromis entre des préférences nationales divergentes et qui ne conduisent pas, au moins dans un premier temps, aux choix économiquement les meilleurs.

7 À la cinquième Central Banking Conference de la BCE, Andrew Rose a défendu que l'Union économique et monétaire « *has created a virtuous circle; by increasing trade and the synchronization of business cycles, EMU reduces the need for national monetary policy. That is, EMU seems along the path to becoming an optimum currency area* » (cité par F. W. Scharpf, « Political Legitimacy in a Non-Optimal Currency Area », in O. Cramme and S. B. Hobolt (eds.), *Democratic Politics in a European Union Under Stress*, Oxford University Press, 2014, pp. 22-23).

8 Comme le relève Fritz Scharpf, « *la prédiction que l'union monétaire accroîtrait les flux des échanges de biens et de capitaux et que le flux croissant des échanges dans le cadre d'une monnaie unique tendrait à égaliser les prix des biens et des services faisant l'objet de ces échanges* » n'était pas erronée. « *Mais, ajoute-t-il, il n'y avait aucune raison de penser que les prix des secteurs non affectés par les échanges seraient également égalisés. De telle sorte que les différences dans les taux d'inflation pouvaient persister* » (traduction libre) (F. W. Scharpf, « Monetary Union, Fiscal Crisis and the Pre-emption of Democracy », *Journal for Comparative Government and European Policy*, vol. 9, nº 2, 2011, p. 173).

9 Sur tous ces points, F. W. Scharpf, *ibid*. V. aussi F. W. Scharpf, « Political Legitimacy in a Non-Optimal Currency Area », préc., p. 21 et s., et P. De Grauwe, « The Governance of a Fragile Eurozone », *The Australian Economic Review*, vol. 45, nº 3, 2012, pp. 255-268.

10 F. W. Scharpf, « Monetary Union, Fiscal Crisis and the Pre-emption of Democracy », préc., p. 174.

Il n'a donc pas été surprenant que la crise financière, née des mauvaises pratiques bancaires, qui éclate aux États-Unis en septembre 2008 avec la chute de Lehman Brothers, se transforme en 2009 dans l'Union européenne en crise des dettes souveraines dans les économies de la zone euro les plus dépendantes des entrées de capitaux et avec de larges déficits dans leur balance des paiements. Ces économies devenaient les cibles premières des attaques spéculatives pouvant épuiser les capacités des budgets nationaux (l'Irlande et l'Espagne avaient pourtant parfaitement respecté les critères de Maastricht). Aux yeux des investisseurs, les États membres de la zone euro devenaient d'autant plus vulnérables qu'ils ne pouvaient pas, compte tenu des règles inscrites dans le traité sur le fonctionnement de l'Union, défendre leur solvabilité en imprimant de la monnaie et en comptant sur le soutien de la Banque centrale. Très vite, le constat est fait qu'il n'est pas possible, sans coûts majeurs pour tous les États membres de la zone[11], d'en faire sortir les économies en grande difficulté, pas même la Grèce seule.

Si l'on se souvient de l'analyse qui sous-tend la théorie des zones monétaires optimales, on voit bien aussi que les déséquilibres créés par les choix présentés comme vertueux dans la doctrine monétariste faits par certains des États (régression dans les règles du marché du travail, baisse des dépenses publiques) ont également participé aux déséquilibres dans une zone monétaire maintenant unifiée. Les balances des paiements négatives dans certains pays sont la contrepartie des balances des paiements positives dans d'autres pays de l'Union[12].

Comme on le voit, la cause majeure de la crise doit être recherchée dans une circulation sans contrôle du capital, la faible régulation du système bancaire, les politiques de prêt imprudentes de la part des banques et des fonds d'investissement. Les taux d'intérêt artificiellement bas dans certaines économies du Sud ont conduit à la création de bulles financières. La bulle immobilière en Espagne en a été, parmi bien d'autres, une parfaite illustration[13]. Et, dans une économie qui fonctionne sous le regard et dans le crédit qui lui est apporté par la finance, les dysfonctionnements financiers ne pouvaient pas être pris en compte pour faire participer le capital financier à la gestion de la crise des dettes souveraines. Au contraire, les dettes privées ont été transformées en dettes publiques, ce qui a créé ou aggravé la crise des dettes souveraines. Comme le souligne un observateur particulièrement bien placé, au cœur des évènements, « Depuis la chute de Lehman Brothers en 2008, « *un cercle vicieux s'était formé entre les banques en difficulté et les finances publiques faibles. Quand une banque faisait faillite, les contribuables payaient la facture et la dette publique du pays concerné s'aggravait en conséquence. Et quand au cours d'une*

---

11 Répondre à la crise grecque et aux crises des dettes souveraines dans les GIIPS correspondait à des intérêts majeurs pour les États créditeurs.

12 Écrivant en 2012, Andrew Moravcsik relève que : « *Germany's trade surplus, at $200 billion a year, is the world's largest, even greater than China. Forty percent of the surplus comes from Germany's trade within the eurozone—a total roughly equal to the combined deficits of the crisis countries* » (A. Moravcsik, « Europe After the Crisis », préc., p. 59).

13 Fritz Scharpf souligne encore que « *la Banque centrale européenne, pensant avoir assez fait son travail en facilitant la stabilité des prix à la consommation, n'a vu aucune nécessité d'intervenir contre ces bulles immobilières* », F.W. Scharpf, Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracry, précité (traduction libre).

phase ultérieure, on mettait en doute la capacité du gouvernement à honorer cette dette, c'est l'ensemble du secteur bancaire national qui souffrait de la situation. L'Irlande a représenté l'exemple par excellence de ce cercle vicieux, mais, en ce printemps 2012, c'est l'Espagne qui y est la plus exposée »[14].

L'analyse des réponses et des remèdes à la crise est instructive d'une autre lecture et d'un autre « récit » de la crise, de la part des États créditeurs, qui y ont lu une crise de confiance des marchés financiers à l'égard des dettes souveraines de certains États membres, une crise de confiance directement liée à leur manque de respect des règles explicites ou implicites du pacte sur lequel est fondé selon eux l'euro[15]. Pourtant, les fortes réformes structurelles imposées comme condition aux soutiens financiers accordés aux États faisant face à une crise de leurs dettes souveraines ne pouvaient pas être tenues pour des réponses adaptées à leur situation économique au moment du cycle des affaires où ils se trouvaient[16]. Elles ne pouvaient que rendre la crise des dettes souveraines encore plus violente à brève échéance. Normalement les États doivent relancer de façon contracyclique en période de récession. Les contraintes structurelles imposées aux États en difficulté en période de crise sont d'autant plus critiquables (elles ne peuvent se comprendre que par un certain aveuglement idéologique, trouvant un appui théorique dans la préoccupation d'éviter un aléa moral[17]) que c'est précisément le passage à la monnaie unique et la perte consécutive de tout contrôle des États sur les réactions des marchés financiers (leur banque centrale ne peut plus venir défendre la valeur de leur monnaie en agissant sur le marché secondaire de la dette d'État) qui les empêchent de mener des politiques contracycliques, menacent les dettes souveraines et désarment les gouvernements et leurs banques centrales. Dans ces conditions, les baisses dans les dépenses publiques ne peuvent que produire un renforcement de la crise. Et les réformes dites « structurelles » sur le marché du travail n'ont pas plus de vertus : les entreprises ne recrutent pas plus de personnel et n'accroissent pas leur offre parce que des mesures de révision du

---

14 L. van Middelaar, *Quand l'Europe improvise : dix ans de crises politiques*, Paris, Gallimard, 2018, p. 91.

15 Le conflit des « récits » de la crise et la façon dont il a été résolu dans la pratique institutionnelle font partie aussi de la crise politique qui est derrière la crise de l'euro. La crise de l'euro ne peut pas être attribuée à l'irresponsabilité fiscale des États (ce qui est vrai en partie pour la Grèce, mais ce qui est clairement faux pour les autres États, dont certains comme l'Irlande et l'Espagne étaient de bons élèves du pacte de stabilité). Sur les récits de la crise, v. M. P. Maduro, « The Euro Crisis and Institutional Reform in the EU », in S. Champeau, C. Closa, D. Innerarity and M.P. Maduro (eds.), *The Future of Europe: Democracy, Legitimacy and Justice after the Euro Crisis*, London, Rowman & Littlefield International, 2015, p. 225 et s. Miguel Poiares Maduro tend à atténuer l'importance de cette divergence dans les récits, car selon lui les différents « récits » renverraient tous à une même cause, le « déficit démocratique » de l'Union, et devraient conduire à une solution politique identique, dans la démocratisation du fonctionnement de l'Union sur le modèle parlementariste avec une commission, gouvernement de l'Union, responsable devant un parlement aux pouvoirs renforcés. Nous ne sommes pas aussi optimistes, car certains récits cachent la crise du modèle sur lequel est fondé l'euro comme ils empêchent de mesurer la gravité de la crise politique et constitutionnelle.

16 Le FMI a reconnu dès 2013 au moins la disproportionnalité des mesures sévères d'austérité à l'encontre de la Grèce (IMF, « First and Second Reviews Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility », 18 janvier 2013). Sur une analyse comparée des différents plans de soutien mis en place au plus fort de la crise au profit de certains parmi les plus touchés, v. N. Hardiman, J. F. Araújo, M. MacCarthaigh et C. Spanou, « The Troika's variations on a trio: Why the loan programmes worked so differently in Greece, Ireland, and Portugal », *Geary Institute for Public Policy Discussion Paper* 2017/11.

17 V. P. De Grauwe, préc. : « *Too much of this new design has been influenced by the notion (based on moral hazard thinking) that, when a country experiences budget deficits and increasing debts, it should be punished by high interest rates and tough austerity programs.* »

droit du travail ont été prises lorsque ces entreprises sont contraintes du côté de la demande – une contrainte que le choix fait d'imposer en outre la baisse des salaires et des retraites ne pouvait qu'aggraver[18].

Il a fallu attendre, pour que la pression des marchés baisse, la rupture des règles de Maastricht, lorsque la BCE a accepté de se considérer comme un quasi-prêteur en dernier ressort, en se jugeant autorisée à franchir ce pas dès lors que les chefs d'État et de gouvernement avaient, enfin, après un compromis avec l'Allemagne, à la fois engagé un processus de surveillance européenne des banques (tout en décidant que cette surveillance reviendrait à la Banque centrale) et accepté que les fonds de sauvetage mis en place par l'Union puissent directement injecter des capitaux dans des banques en difficulté[19].

La crise s'étant un peu éloignée, après l'engagement de la BCE, un cadre plus général d'un nouveau pacte de stabilité profondément modifié a été mis en place. Il prolonge cette fois-ci sur le plan des institutions de l'Union, parfois en dehors même des traités, de façon plus ancrée, les mécanismes de surveillance. Les procédures ont été renforcées, détaillées, précisées, en donnant à la Commission une plus vaste palette de mesures disponibles et avec un affaiblissement des possibilités du Conseil de s'y opposer. C'est ce que fait principalement le « paquet » de cinq règlements et d'une directive (appelé le *six-pack*) adopté en 2011, complété par un pacte budgétaire compris dans le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire adopté et ratifié dans les États en 2012 et par deux nouveaux règlements de 2013 (le *two-pack*)[20].

Si ces réformes ont fait baisser fortement la tension sur les marchés financiers, elles n'assurent pas pour l'avenir l'assurance d'une stabilité de l'Union économique et monétaire.

---

18 V. D. Rodrik, préc. : « *Making it easier to fire labor or start new business has little effect on hiring when firms already have excess capacity. At worst, such reforms backfire: they add to the rolls of the unemployed. What is needed instead is some good old-fashioned Keynesianism: policies to boost eurozone-wide demand and stimulate greater spending in creditor countries, especially Germany.* »

19 « Euro Area Summit Statement », 29 juin 2012. C'est cet engagement au sein du sommet des chefs d'État et de gouvernement qui libère la Banque centrale européenne. V. ce qu'écrit sur ce point H. Van Rompuy, *L'Europe dans la tempête : leçons et défis*, Bruxelles, Racine, 2014. Lire le résumé qu'en fait L. van Middelaar, *op. cit.*, p. 93 : « *Quelques heures plus tard, ce même vendredi [29 juin 2012], Draghi pénètre dans le bureau de Van Rompuy. Depuis son entrée en fonction, l'Italien est soumis à de fortes pressions. Le monde entier attend que sa banque centrale se comporte avec diligence ; jusque-là, elle était toutefois prisonnière d'un carcan trop serré. À présent, il a l'air soulagé. "Herman, dit-il, prends-tu la mesure de ce que vous avez fait la nuit dernière ? C'est le déclic pour lancer le changement dont on a besoin". La décision des dirigeants européens en faveur d'une surveillance par la Banque centrale européenne va permettre à Draghi et à son établissement de jouer un plus grand rôle dans la maîtrise de la crise. Le 6 septembre depuis Francfort, la BCE promet une assistance "illimitée, mais soumise à conditions" aux pays mis sous pression par les marchés financiers.* »

20 Il comprend deux règlements, le règlement (UE) n° 472/2013 du Conseil et du Parlement européen du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière (*JOUE* n° L 140 du 27 mai 2013, p. 1) et le règlement (UE) n° 473/2013 du Conseil et du Parlement européen du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (*JOUE* n° L 140 du 27 mai 2013, p. 11).

Il ne peut s'agir ici de rendre compte de tous les facteurs qui ont conduit à cette situation. Mais, il en est un qui mérite d'être placé au premier rang, car il nous place aussi sur la voie de l'analyse de la crise de légitimité de l'Union : les gouvernements des États membres, tout en voulant sauvegarder l'euro et, au-delà, l'Union elle-même, avancent avec précaution, bloquant au nom de leurs préférences nationales les avancées logiquement nécessaires sur un plan théorique ou qui peuvent être légitimement défendues d'un point de vue normatif. C'est ce dont rend compte le modèle explicatif de l'intégration défendu par l'approche de l'intergouvernementalisme dit « libéral »[21]. Selon cette approche, les États ont construit le cadre communautaire pour garder le contrôle des décisions les plus saillantes sur le plan de la politique, mettant en balance, dans cette construction, les avantages qu'ils peuvent tirer, ensemble, de l'intégration et les risques que l'intégration leur enlève la maîtrise sur les questions politiques centrales, comme peuvent l'être les politiques budgétaires, fiscales et sociales.

II. Une crise de légitimité de l'Union

Le modèle intergouvernementaliste a encore l'avantage de permettre de poser, de la façon la plus réaliste, la question des bases de la légitimité de l'Union[22]. On peut défendre l'idée que, parce que la légitimité de l'Union s'appuie suffisamment fortement sur la légitimité démocratique des gouvernements de ses États membres, ce que l'on a appelé, pour viser l'absence d'une démocratie parlementaire dans le fonctionnement de l'Union, le « déficit démocratique » des Communautés puis de l'Union[23] n'avait pas d'importance et pouvait même être normativement « défendu »[24]. La légitimité propre de

---

21 L'intergouvernementalisme « libéral » considère les États comme des agents économiques rationnels. La théorie est développée avec des hypothèses sur les trois étapes de la théorie de l'intégration : la formation des préférences nationales défendues par les gouvernements ; les résultats des négociations intergouvernementales ; les choix institutionnels dans lesquels doivent être prises les décisions en commun. Son développement par Andrew Moravcsik est central dans la science politique de l'intégration européenne (v. not. A. Moravcsik, « Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, nº 4, 1993, pp. 473-524 ; A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1998). C'est une théorie de l'intégration européenne avec des hypothèses précises faites pour être testées et discutées dans le cadre d'une analyse empirique. Elle se distingue de l'approche classique de l'intergouvernementalisme qui était celle d'un Thomas Hoffmann (T. Hoffmann, « Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe », *Daedalus*, vol. 95, nº 3, 1966, pp. 862-915).

22 Bien d'autres théories de l'intégration ont prétendu offrir un cadre pour cette discussion. L'ancienne thèse fonctionnaliste a vu dans les progrès de l'intégration européenne un processus autoentretenu et apolitique. La thèse du *regulatory state* développée par G. Majone a vu dans l'Union un « État régulateur », engagé dans la seule définition et la mise en œuvre de règles promouvant l'efficience économique, à la recherche de solutions Pareto-efficaces ayant pour effet de promouvoir le bien-être, sans porter sur les clivages politiques saillants qui divisent fortement nos sociétés, un État régulateur qui non seulement n'a pas besoin d'une légitimité démocratique propre, mais qui doit être protégé contre des interventions politiques majoritaires (V. G. Majone, *Regulating Europe*, London, Routledge, 1996 ; G. Majone, *La Communauté européenne : un État régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996).

23 Sur l'histoire de l'apparition de cette notion, v. A. Vauchez, *Démocratiser l'Europe*, Paris, Seuil, 2014, p. 18.

24 A. Moravcsik, « In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 4, 2002, pp. 603-624.

l'Union se décline alors comme une seule légitimité de résultats, les mesures qui peuvent être prises dans le cadre de l'Union accroissant les biens souhaités par les citoyens[25].

Cependant, les nombreuses crises que connaît l'Union – et c'est spécialement le cas de la crise de l'euro – viennent révéler qu'il existe des circonstances dans lesquelles le processus d'intégration affecte la capacité des États membres de gérer les problèmes émergents de façon satisfaisante comme il affecte même parfois leur capacité au plan national de les gérer dans le respect de ce qu'exigeraient les normes démocratiques. De telle sorte que si le modèle intergouvernemental peut encore concourir à expliquer les décisions, il concourt à révéler les failles normatives d'une telle approche. Depuis longtemps, on fait observer que les États membres ne restent pas maîtres du processus qu'ils ont mis en place[26].

Le modèle intergouvernementaliste est, en effet, encore pertinent pour rendre compte de la façon dont les décisions sont prises dans les crises de l'intégration, car ce sont bien, comme on l'observe dans la crise de l'euro, les gouvernements des États membres qui prennent alors la main avec force, souvent en contournant s'il le faut les cadres institutionnels prévus par les traités qui fondent l'Union, y compris en déléguant aux instances techniques du gouvernement économique de l'euro et en dialogue avec la BCE. Les choix sont toujours faits par les gouvernements des États membres à l'unanimité (lorsque le Royaume-Uni et la Tchécoslovaquie refusent de réformer le traité sur le fonctionnement de l'Union, les autres États décident de sortir du cadre des traités qui fondent l'Union et adoptent le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire). Mais, pour le moins, ce modèle ne semble plus à lui seul tout aussi satisfaisant, à supposer qu'il l'ait été, sur le plan de la justification qu'il semblait apporter de la légitimité indirecte de l'Union. Si, longtemps, l'exercice de type technique, administratif, peu

---

25 Cette légitimité par les résultats renvoie au fait que les politiques adoptées par le « gouvernement » répondent aux besoins et aux problèmes rencontrés par les citoyens. Elle est assurée par le gouvernement « pour le peuple ». Elle peut être mise en balance avec la légitimité du gouvernement « par le peuple », qui fonctionne selon des modalités qui assurent que le gouvernement doit répondre aux préférences des citoyens, qui disposent d'un pouvoir sur ceux qui gouvernent. Ces deux dimensions de la légitimité restent toutes les deux des éléments indispensables.

26 Les thèses néo-fonctionnalistes qui mettent l'accent sur les contraintes que le caractère dynamique de l'intégration fait peser sur les États membres et sur la dépendance de leurs réponses en fonction des choix précédents se révèlent pertinentes pour participer à l'explication de la naissance des crises en tenant compte de l'interdépendance née de l'intégration. Sur ces théories v. not. Z. Lefkofridi et P. C. Schmitter, « Transcending or Descending? European Integration in Times of Crisis », *European Political Science Review*, vol. 7, nº 1, 2015, pp. 3-22. Certains auteurs proposent de combiner les théories, la théorie intergouvernementaliste restant pertinente pour décrire le processus de décision. Sur une telle hypothèse, v. F. Schimmelfennig, « Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union », *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, nº 7, 2018, p. 1579. E. Jones, R. D. Kelemen et S. Meunier (« Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration », *Comparative Political Studies*, vol. 49, nº 7, 2016, pp. 1010-1034) accordent, dans une approche historique, un plus grand rôle aux forces d'intégration que mettent en évidence les approches néo-fonctionnalistes. Le modèle intergouvernementaliste, qui peut être très bon pour expliquer le choix par les gouvernements des États membres de s'engager dans des institutions communes d'une union et comment ce cadre a été mis en place par eux, est moins bon pour donner toute sa place aux contraintes de l'intégration.

transparent, mené en dehors de tout ce que l'on connaît du jeu démocratique, des compétences de l'Union dans des domaines considérés par ailleurs comme peu saillants devant les électeurs a bien été saisi, analysé et légitimé dans le cadre de l'intergouvernementalisme, il fonctionne ici dans des conditions plus tumultueuses que par le passé[27].

Le jeu de l'unanimité donne lieu à des stratégies gagnantes dans des compromis négociés entre des États disposant d'atouts très différents, ces atouts dépendant naturellement des questions et des circonstances dans lesquelles elles se posent. Nous parlons bien ici des circonstances propres à la crise de l'euro, où règne un clivage majeur entre États débiteurs et États créditeurs. Des solutions plus adaptées et plus complètes pour venir gérer la crise sont bloquées ou repoussées par les États créditeurs, les plus puissants dans ce contexte, lorsque ces réformes sont vues comme contraires à leurs intérêts économiques et impopulaires sur le plan local. L'interdépendance n'a laissé aucune marge de manœuvre dans la crise de l'euro à une partie des gouvernements nationaux (toujours pour prendre l'exemple du traité sur la stabilité, la Grèce et les autres États dépendants des soutiens conditionnés à l'adhésion au traité n'ont eu d'autre choix que d'y adhérer). Des stratégies de « fuite vers l'abîme » se sont révélées efficaces pour répartir inégalement entre les États (et au sein même des États) le poids des coûts dus à la crise, dès lors que l'urgence de prendre une décision commune a dû faire céder les États les plus dépendants.

Devant ce qu'ils jugent être la nécessité d'accepter un résultat qui vient affecter fortement les équilibres économiques internes, il faut non seulement que les gouvernements négocient à l'écart des regards des groupes de pression nationaux, comme ils le font habituellement, et comme le célèbre la théorie intergouvernementaliste, mais il faut encore pour les gouvernements ou au moins pour certains d'entre eux affaiblir les mécanismes de leur démocratie nationale dans des domaines du champ politique qui, cette fois, « *par opposition avec le faible intérêt électoral que la théorie intergouvernementaliste assigne aux politiques de l'Union* », concernent des « *questions d'intégration européenne qui atteignent le sommet dans la liste des intérêts des citoyens et deviennent des questions dominantes dans l'agenda des politiques nationales* »[28]. On peut encore interroger la part qui revient réellement aux choix et politiques des chefs d'État et de gouvernement et aux ministres de l'Ecofin dès lors que c'est l'Eurogroupe qui a la main avec la puissance qui lui vient de sa maîtrise de la compréhension des normes, principes et finalités du monétarisme.

Les réponses apportées aux crises des dettes souveraines sont ainsi venues affecter les processus démocratiques dans de nombreux pays membres de

---

27 Les théories post-fonctionnalistes proposent de rendre compte de ce changement : v. L. Hooghe et G. Marks, « A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus », *British Journal of Political Science*, vol. 39, n° 1, 2009, pp. 1-23.

28 F. Schimmelfennig, préc. (traduction libre).

l'Union. La plupart des chefs de gouvernement ont vu leur responsabilité engagée devant leurs peuples à la suite de leur participation aux décisions prises dans le cadre de l'action commune au sein de l'Union et ont été renversés devant leurs parlements ou à la suite d'élections[29]. Mais ces mécanismes de responsabilité ne peuvent pas être tenus, à cette occasion, pour la preuve du bon fonctionnement des démocraties dans les États membres. Ce serait une erreur de croire que ces sanctions *a posteriori* ont suffi à assurer l'essentiel de ce qui fait un bon fonctionnement démocratique, c'est-à-dire la capacité des gouvernants d'exprimer et de relayer les volontés de leurs peuples[30]. Ces sanctions n'ont pas eu d'effets notables sur la révision des politiques des gouvernements et de l'Union[31]. De façon générale, c'est autant que cela leur a été possible, et sauf rares exceptions, la mise à l'écart des processus démocratiques qui a permis à certaines élites politiques de mener la politique de sauvetage de la zone euro[32].

Les révisions plus générales du pacte de stabilité à partir de 2011 ont encore affecté les principes de la *rule of law*, le jeu des mécanismes démocratiques dans les processus budgétaires devant les parlements nationaux, les droits économiques et sociaux[33], et installent de façon généralisée et plus profondément la crise démocratique dans l'Union qui avait été déjà engagée dans le gouvernement de la monnaie unique, un gouvernement à la fois étrangement « isolé », désencastré du reste des politiques de l'Union et prompt à enjamber les ponts pour se saisir de questions politiques majeures en matière de politique de l'emploi ou de politiques sociales[34].

La crise de l'euro est ainsi devenue une menace pour la confiance des peuples européens[35], même si l'on observe, qu'avec le temps et l'apaisement apporté à la crise, une confiance différenciée semble être revenue dans l'Union. Le coût de la crise et des réponses qui y ont été apportées vient affecter la légitimité de

---

29 Pour les rappels de ces sanctions politiques, v. L. van Middelaar, *op. cit.*, p. 75 et s.

30 V. A. Sen, « The Demands of Democracy in Europe », in L. van Middelaar and P. Van Parijs (eds.), *op. cit*.

31 La théorie intergouvernementaliste considère en général que la capacité des gouvernements d'isoler le processus politique dans le cadre de la politique commune vient renforcer leur légitimité politique domestique. La crise de l'euro restitue ainsi assez bien ce que prévoit la théorie, mais seulement pour partie, car dans ce cas, la mise à distance des pressions nationales a abouti à un affaiblissement de la légitimité des gouvernements au niveau national.

32 V. F. Schimmelfennig, préc. : « *In the early stages of the Euro crisis, eurozone governments were also able to shield their crisis management from domestic politicization by excluding skeptical parties from government coalitions, forming formal or informal oversize coalitions of mainstream parties on Euro issues and limiting the opportunities for and the impact of referendums.* »

33 Sur ces points, v. J.-Y. Chérot, « Dépasser l'épistocratie. Le cas de la gouvernance économique de la zone euro », in A. Viala, *Demain l'épistocratie*, Paris, Mare & Martin, 2021.

34 V. G. Sacriste et A. Vauchez, « L'euro-isation de l'Europe. Trajectoire historique d'une politique "hors les murs" et nouvelle question démocratique », *Revue de l'OFCE*, 164, 2019.

35 V. J. Preunkert, « Double Trust: Creditors' and People's Confidence in the Euro Crisis », in S. Champeau, C. Closa, D. Innerarity and M. P. Maduro (eds.), *op. cit*., p. 157 et s. ; K. Armingeon et K. Guthmann, « Democracy in Crisis? The Declining Support for National Democracy in European Countries, 2007–2011 », *European Journal of Political Research*, vol. 53, n° 3, 2014, pp. 423-442.

l'Union comme celle d'une partie des gouvernements des États membres. Cela a conduit à mettre en cause le substrat de la thèse intergouvernementaliste, la thèse que la légitimité de l'Union pouvait s'appuyer sur la légitimité des gouvernements des États membres. La thèse d'une légitimité indirecte de l'Union à travers celle des gouvernements de ses États membres a pu ainsi être considérée comme un « euphémisme » qui cache un problème majeur[36].

III. Une crise constitutionnelle

L'approche intergouvernementaliste est en général associée dans les études européennes à une méthode qui veut répondre au modèle « positiviste » des sciences, visant à décrire la façon dont sont prises les décisions, d'une façon réaliste et ne s'encombrant pas ou peu de considérations sur le meilleur des mondes européens possibles. Elle n'en éclaire pas moins les analyses du projet politique et moral qu'est l'Union européenne. Ce que révèle l'analyse de science politique, c'est que le sens politique et moral du projet constitutionnel a été affecté par la crise de l'euro. On avait pu penser qu'avec le traité de Lisbonne, une stabilité institutionnelle s'était installée pour longtemps. Le gouvernement de la crise de l'euro a suscité une véritable révolution ou mutation constitutionnelle de l'Union[37].

La crise démocratique que révèle la crise de l'euro (à la fois crise de la démocratie dans les États membres et crise de légitimité politique de l'Union) est le révélateur d'une crise constitutionnelle dans l'espace politique de l'Union européenne. C'est le sens même d'un mouvement constitutionnel qui a été atteint par l'histoire de la crise de l'euro, par ce qu'elle a révélé des conditions politiques dans la nature même des réponses à la crise de l'euro. Ce qui a été fait relève, observe Neil Walker, d'une « dérive structurelle »[38], une dérive où pouvoir et charges de la crise ont été distribués très inégalement entre les États membres de l'Union (et au sein des États membres). La réalité des intérêts égoïstes fermés sur eux-mêmes agit comme un dissolvant à l'égard des engagements envers l'« entreprise constitutionnelle ».

Certes, la recherche de la légitimité politique et démocratique directe de l'Union ne fait pas partie de son histoire à l'origine. Comme l'a souligné Joseph Weiler, « *democracy was simply not part of the original DNA of European integration.*

---

36 « '*Indirect accountability' became a euphemism for protecting European law-making from democratic challenge* » (K. Nicolaïdis et R. Youngs, « Europe's democracy trilemma », *International Affairs*, vol. 90, n° 6, 2014, p. 1404).

37 V. M. A. Wilkinson, « The Spectre of Authoritarian Liberalism: Reflections on the Constitutional Crisis of the European Union », *German Law Journal*, vol. 14, n° 5, 2013, pp. 527-560 ; M. Dawson et F. de Witte, « From Balance to Conflict: A New Constitution for the EU », *European Law Journal*, vol. 22, n° 2, 2016, pp. 204-224 ; J. Habermas, *The Crisis of the European Union: A Response*, Cambridge, Polity, 2012 (Habermas décrit ici l'Union comme un « *post-democratic executive federalism* ») ; C. Joerges, « What is Left of the European Economic Constitution II? From Pyrrhic Victory to Cannae Defeat », in P. F. Kjaer and N. Olsen (eds.), *Critical Theories of Crisis in Europe: From Weimar to the Euro*, London, Rowman and Littlefield, 2016, p. 143 et s. (Christian Joerges souligne combien le nouveau gouvernement de l'euro est aux antipodes de l'ordolibéralisme).

38 N. Walker, « Constitutional Pluralism Revisited », *European Law Journal*, vol. 22, n° 3, 2016, pp. 333-355.

It still reads like a foreign transplant »[39]. Mais les dispositions du traité sur l'Union européenne prennent acte qu'avec le temps, c'est bien sur des « valeurs », au rang desquelles figure la démocratie, avec la dignité humaine, la liberté, l'égalité, l'État de droit et le respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités, que l'Union a été fondée. Les « *dispositions relatives aux principes démocratiques* » (art. 9, 10, 11 et 12 du traité sur l'Union[40]) reconnaissent notamment une place centrale à la « *démocratie représentative* » comme un des éléments de la structure politique, non seulement au niveau des États membres, mais aussi au niveau de l'Union. Mais, dans les faits, avec la crise de l'euro, de telles dispositions se révèlent comme l'importation d'un vocabulaire et d'un discours dans un milieu hostile.

Le gouvernement de l'euro, et cela a pris une tournure éclatante et plus brutale dans la gestion de la crise et de l'après-crise, est en rupture avec le modèle politique des traités qui fondent l'Union. Il s'accompagne d'un très faible, lointain et décalé contrôle parlementaire, d'un recul de l'étendue du contrôle juridictionnel, d'une interprétation laxiste pour le moins du principe des compétences d'attribution, alors même que le gouvernement de l'euro s'étant emparé de politiques qui relèvent, formellement, d'autres régimes institutionnels avec lesquels il interfère[41].

Il faut ajouter, avec Neil Walker[42], que cette crise constitutionnelle venant après le cuisant échec du traité constitutionnel en 2005 s'exprime encore dans la relative faiblesse dans l'imaginaire constitutionnel que les acteurs mobilisent après la crise à l'appui de leurs propositions de réforme[43]. La crise constitutionnelle a ceci de grave qu'elle ne pourra être surmontée – c'est bien la seule voie que certains auteurs

---

39 J. Weiler, « Deciphering the Political and Legal DNA of European Integration: An Exploratory Essay », in J. Dickson and P. Eleftheriadis (eds.), *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford University Press, 2012.

40 Pour une lecture dogmatique de ces dispositions du traité sur l'Union européenne, v. A. von Bogdandy, « The Lisbon Treaty as a Response to Transformation's Democratic Skepticism », in M. P. Maduro and M. Wind (eds.), *The Transformation of Europe: Twenty-Five Years On*, Cambridge University Press, p. 206 et s.

41 La crise constitutionnelle peut être aussi décrite sous l'angle d'un hiatus épistémique entre le « régime », fait de normes, de principes, de valeurs, qui sont ceux de la communauté épistémique (celle de l'Eurogroupe), qui gouverne l'euro et qui donne sens au sein de cette communauté à la discussion et à la décision et le « régime » qui est celui de la communauté épistémique de ce qui reste de la démocratie de l'État social dans les États membres et dans l'Union.

42 N. Walker, préc., p. 350.

43 La Commission doit ainsi prendre en considération dans ses propositions de réforme les réserves des chefs d'État et de gouvernement, réticents à engager la réforme des traités, et adhérer au principe de fonder ses projets de réforme sur les seules dispositions du traité de Lisbonne. C'est le cas dans la communication de la Commission intitulée « A blueprint for a deep and genuine economic and monetary Union: Launching a European Debate » (COM(2012) 777 final/2), pourtant importante sur le fond. Comme le rappelle Habermas dans le commentaire qu'il fait de cette communication, la révision du traité est renvoyée à la fin du processus, la démocratisation devient une « promesse », « comme une lumière à la fin du tunnel », ce qui est pour lui un mauvais choix parce que ce processus graduel d'unification est ainsi planifié pour le peuple et non par le peuple. « *Sans* feed-back *depuis la dynamique de la mobilisation de la sphère publique et de la société civile, le management politique manque d'impulsion et de force pour maîtriser et rediriger les investissements de capital vers des moyens socialement compatibles. La technocratie, sans les racines de la démocratie, n'aura pas la motivation pour accorder un poids suffisant aux demandes de l'électorat pour une juste distribution des revenus et de la propriété, pour des services publics et des biens collectifs, quand cela entrera en conflit avec des demandes pressantes pour la compétition et la croissance économique* » (J. Habermas, « Justice and legitimacy: Democracy, solidarity, and the European crisis », in L. van Middelaar and P. Van Parijs (eds.), *op. cit.*) (traduction libre).

acceptent de prendre au sérieux – qu'après que la gravité de la crise à venir – « *after the crash* », comme l'écrit Fritz Scharpf[44] – ne laisse pas d'autre option que de réformer profondément les traités, sans doute selon des modalités qui laisseront la plus grande marge de manœuvre aux gouvernements des États membres[45].

Du même coup, cette crise constitutionnelle se lit aussi comme une crise de la doctrine juridique, celle des grands juristes dont la pensée a accompagné la vie des Communautés, puis de l'Union. On découvre que l'imaginaire constitutionnel qui a prévalu dans la doctrine juridique dominante dans l'Union a fait l'impasse sur la politique économique et sur le droit de la politique économique[46]. Critiquant les discours sur le pluralisme constitutionnel comme schéma de compréhension de l'Union, Amnon Lev observe que la réalité sociale vient hanter la théorie et joue comme une « cause absente » dans les discours[47]. La crise de l'approche constitutionnelle est ainsi comprise comme une crise des études juridiques européennes[48].

IV. Une crise du modèle économique sur lequel est fondé l'euro

C'est le moment de revenir sur le récit de la crise de l'euro. Elle n'est pas fondamentalement et d'abord la crise du dysfonctionnement de certains États, mais une crise du « régime économique » transnational[49] fondé sur le libéralisme financier et le monétarisme dans lequel l'Union économique et monétaire s'est inscrite. On est ainsi venu, dans le cours des années 1970, construire un nouveau « régime » sur les ruines du régime économique international mis en place à Bretton Woods après la Deuxième Guerre mondiale et arrivé à un point de rupture avec l'accroissement toujours plus fort de la balance des paiements courants des États-Unis, la chute de la croissance, l'inflation et les déficits budgétaires.

---

44 F. W. Scharpf, « After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy », *European Law Journal*, vol. 21, nº 3, 2015, pp. 384-405.

45 Pour une tout autre option et une proposition radicalement nouvelle sur la méthode de révision des traités, v. S. Hennette, T. Piketty, G. Sacriste et A. Vauchez (dir.), *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Paris, Seuil, 2017.

46 J. Komárek, « European Constitutional Imaginaries: Utopias, Ideologies and the Other », Conference EU Constitutional Imagination: Between Utopia and Ideology, *iCourts Working Paper Series*, nº 172, 2019 ; J. Komárek, « Why Read the Transformation of Europe Today? On the limits of a Liberal Constitutional Imaginary », *iCourts Working Paper Series*, nº 213, 2020.

47 V. A. Lev, « The Imaginary and the Unconscious: Situating Constitutional Pluralism », *iCourts Working Paper Series*, nº 198, 2020.

48 V. F. Hoffmann, « Of Dreams, Nightmares, and a Little Bit of Hope », Contribution to the online symposium on Poul F. Kjaer (ed.), *The Law of political economy* (CUP, 2020), Verfassungsblog, 31 août 2020 ; L. Azoulay, « Solitude, désœuvrement et conscience critique. Les ressorts d'une recomposition des études juridiques européennes », *Politique européenne*, nº 50, 2015, pp. 83-98.

49 Nous ne voulons pas ici entrer dans la discussion critique menée par les défenseurs des « variétés » de capitalisme qui se différencieraient fortement en fonction notamment des nations, ni prendre parti dans cette discussion.

Les accords de Bretton Woods avaient installé ce que John G. Ruggie a appelé, en rapport avec le vocabulaire de Karl Polanyi, un « libéralisme encastré » (*embedded liberalism*)[50] fondé sur le compromis entre libéralisme et interventionnisme public. Et la démocratie de l'État social s'est profondément installée en Europe occidentale après la Deuxième Guerre mondiale dans ce cadre international qui lui était favorable[51].

Le « paradigme » du libéralisme financier est à son tour sous tension et l'on peut se demander s'il est encore opérationnel. Il est possible, comme on a essayé de le soutenir, que l'approche intergouvernementaliste puisse très bien expliquer ce phénomène de survie, après la crise financière, d'un modèle inadapté où la recherche d'une réponse se fait autour d'un équilibre qui ne rejoint pas la meilleure des solutions possibles[52]. La poursuite d'un modèle dépassé peut être ainsi comprise dans le contexte institutionnel de la prise de la décision politique dans l'Union tel qu'il est. On continue à présenter le retour vers plus d'interventions publiques, non comme une confiance renouvelée envers la puissance publique, mais sous l'angle d'une temporisation (un « achat de temps ») loin de la remise en question du modèle qui a pourtant montré ses limites.

Mais ce n'est peut-être que parce que le modèle du libéralisme financier « *ne pourrait être déclaré invalide que si un candidat alternatif est disposé à prendre sa place* »[53]. Cela explique que nombreux sont ceux qui scrutent les lignes ou les signes faibles de ce qui pourrait être le prochain paradigme. On retiendra ici l'annonce possible d'un « libéralisme intégratif » dans les inflexions que comporte la décision du 5 mai 2020 de la Cour constitutionnelle allemande dans l'affaire

---

50 « *Unlike the economic nationalism of the thirties, il would be multilateral in character; unlike the liberalism of the gold standard and free trade, its multilateralism was predicate upon domestic interventionism* » (J. G. Ruggie, « International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order », *International Organizations*, vol. 36, nº 2, 1982, pp. 379-415, ici p. 393. Voir aussi, J. G. Ruggie, « Globalization and the Embedded Liberalism Compromise: The End of an Era? », *MPIfG Working Paper* 97/1, janvier 1997.

51 C'est ce « régime économique » porté par les accords de Bretton Woods qui a permis l'affermissement de la démocratie sous la forme de la démocratie de l'État social dans les États de l'Europe occidentale. Il a aussi contribué à former un cadre pour les premiers pas de la construction européenne, mais aussi il a été une puissante inspiration pour la « reconstruction » par la République fédérale d'Allemagne à la fin de la guerre. Sur l'importance du compromis des accords de Bretton Woods pour la construction de l'État démocratique et social en Europe, v. communication de M. Dani et A. J. Menéndez, « The European Constitutional Experience as the Adaptation, Displacement and Revival of New Deal Constitutionalism? », University of Trento, 24-28 May 2021 Webinar, « The Legitimacy of European Constitutional Orders », à paraître. Sur le modèle sur lequel s'est fait la reconstruction des États après la Deuxième Guerre mondiale, P. F. Kjaer et N. Olsen, « European Crisis From Weimar until Today », in P. F. Kjaer and N. Olsen (eds.), *op. cit.*

52 V. aussi sur ce point E. Jones, R. D. Kelemen et S. Meunier, préc.

53 P. F. Kjaer : « What Comes after Neoliberalism? », Verfassungsblog, 31 août 2020 (traduction libre). Poul F. Kjaer défend l'idée que, comme dans le champ des sciences, dans le domaine de l'économie politique et du droit, il peut exister des « paradigmes » qui ne peuvent s'effacer que si un autre vient les remplacer. Comme aucun nouveau paradigme n'est encore venu s'imposer dans notre « régime économique », cela pourrait seul expliquer « l'étrange décès » du néolibéralisme « *dans la mesure où son épistémè a continué encore comme gouvernement intérimaire du monde pour une autre décade, après l'implosion de son intégrité fonctionnelle et normative durant la crise financière, parce qu'il manque un remplaçant* » (traduction libre).

Weiss[54] sur le programme d'assouplissement quantitatif (PSPP) de la BCE. Matthias Goldmann[55] fait observer que, tout en demandant aux autorités de l'Allemagne et notamment à la Bundesbank de ne pas appliquer la décision portant le programme PSPP tant que la Banque centrale européenne n'aura pas justifié à nouveaux frais sa décision[56], la Cour constitutionnelle allemande demande à la BCE de mettre en balance du point de vue de la proportionnalité de sa décision les objectifs de politique monétaire qui relèvent de sa compétence avec les effets négatifs en matière économique et sociale (notamment les effets sur l'endettement des États membres, l'épargne des particuliers, les régimes de pension de retraite, les prix de l'immobilier, le maintien artificiel en activité d'entreprises non viables (v. le pt 139 de la décision, repris au pt 6 b. des *headnotes* sur la décision)[57].

Comme John G. Ruggie le propose, il ne s'agit de rien d'autre aujourd'hui que de retrouver l'objectif qui était celui qui avait animé le compromis des accords de Bretton Woods et un nouveau « libéralisme encastré » qui, sans s'inscrire dans les mêmes institutions notamment celles de type néo-corporatiste qui avaient accompagné l'encastrement du libéralisme économique dans la société, aurait à répondre au même enjeu : trouver une politique nouvelle, car si la crise sociale produite par la globalisation n'est pas résolue, le multilatéralisme est susceptible d'être détruit par les politiques nationales sur la base des réactions de sociétés qui deviennent de plus en plus sceptiques et critiques devant l'accroissement de marchés globaux (monétaires et physiques) désencastrés de leurs besoins. Il s'agit de répondre à une nouvelle crise de légitimité sans pour autant, au contraire, renoncer au multilatéralisme de façon générale[58] et au projet d'intégration européenne en particulier.

---

54 Le jugement sur le PSPP est celui de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 5 mai 2020 (aff. n° 2 BvR 859).

55 M. Goldmann, « The European Economic Constitution after the *PSPP* Judgment: Towards Integrative Liberalism? », *German Law Review*, vol. 21, n° 5, 2020, pp. 1058-1077, spéc. pp. 1073-1075.

56 Cela malgré la reconnaissance de la validité de cette décision par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 11 décembre 2018, *Weiss*, aff. C-493/17, EU:C:2018:1000).

57 On aura cependant du mal à suivre Matthias Goldmann lorsqu'il voit dans cette décision de la Cour constitutionnelle allemande le signe d'une évolution vers le remplacement dans l'Union d'une constitution économique disciplinaire par une constitution économique plus flexible. Pour lui, la Cour constitutionnelle allemande « replaces the disciplinary function of the economic constitution with the flexibility and context-sensitivity of the proportionality test, representing a shift from discipline to welfare ». M. Goldmann restitue aussi le sens possible de l'avènement du libéralisme intégratif dans les mesures de l'Union qui sont destinées à répondre à la crise pandémique du Covid, notamment celles que l'on trouve dans le programme d'« assouplissement quantitatif » de la BCE adossé à des conditions beaucoup plus flexibles que celles prévues dans les précédents programmes (il s'agit ici du Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) : déc. 2020/440 de la BCE du 24 mars 2020, BCE/2020/17, *JOUE* n° L 91 du 25 mars 2020, p. 1) et des propositions de la Commission, des décisions du Conseil européen, comme de l'Eurogroupe.

58 « *The core principle of embedded liberalism is the need to legitimize international markets by reconciling them to social values and shared institutional practices* » (R. Abdelal et J. G. Ruggie, « The Principles of Embedded Liberalism: Social Legitimacy and Global Capitalism », in D. Moss and J. Cisternino, *New Perspectives on Regulation*, Cambridge, The Tobin Project, 2009, pp. 151-162).

Sous la direction de
Christophe Lemaire
Francesco Martucci

Laurence Idot

Concurrence et Europe
Liber Amicorum
Volume II

La carrière de Mme le Professeur Laurence Idot appelle un hommage. Sa pensée a mûri le droit de la concurrence, tant par ses écrits que ses enseignements ou son activité à l'Autorité de la concurrence. Aucun de ses anciens collègues ou étudiants n'est resté insensible à sa finesse d'esprit et sa personnalité exceptionnelle. L'impact de sa pensée, de son enseignement et de ses consultations justifie que, dans la plus pure tradition universitaire, des Mélanges lui soient dédiés.

Théoricienne confrontée à la réalité des dossiers, Laurence Idot a marqué la recherche par son analyse fine et habile des interactions entre le droit de la concurrence, le droit de l'Union européenne, et le droit de l'arbitrage et le droit international. A l'heure du développement des recours à l'arbitrage international et de la croissance du droit européen de la concurrence, ses écrits et sa compréhension du droit conservent leur actualité.

L'originalité du parcours du Professeur Idot tient aux chemins qu'elle a tracés dans des droits en développement : le droit européen d'un côté, le droit de la concurrence de l'autre - auxquels elle a chacun consacré une revue. Les destins de Concurrence et Europe sont désormais entremêlés.

Mélanges réalisés à l'initiative de Christophe Lemaire et Francesco Martucci.

Concurrences
Antitrust Publications & Events

ISBN 979-10-94201-85-5

145 € TTC