

DE L'EURO À L'EUROPE

M. DEHOVE

Professeur associé d'économie Paris Nord

S'interroger sur les conséquences de la monnaie unique sur l'intégration politique de l'Europe, c'est, en quelque sorte, remonter aux sources de l'euro. L'intégration monétaire répondait sans aucun doute à une nécessité économique. Mais la monnaie européenne n'aurait probablement pas vu le jour si le très ancien projet d'unification monétaire conçu dès la fin des années soixante, et déjà avec des visées politiques, n'avait croisé la réunification allemande. C'est parce que la France a considéré que la monnaie unique arrimerait irréversiblement l'Allemagne à l'Europe et accroîtrait la capacité d'attraction globale des institutions de l'Union que les réticences allemandes à l'abandon du deutsche mark ont été surmontées. La fin de la guerre froide et de la bipolarité du monde suggérait aussi que l'heure de l'Europe puissance avait sonné et que, couplée à la monnaie unique, l'institutionnalisation de la « politique étrangère et de sécurité commune » (la PESC) propulserait l'Europe dans l'univers de la « grande politique », où elle pourrait enfin discuter d'égal à égal avec les Etats-Unis de l'avenir du monde, selon le vieux rêve français.

C'est pourtant seulement maintenant, à quelques mois de son lancement, que revient brutalement la question de ce que les spécialistes de la construction européenne appellent les « effets d'entraînement » de l'euro.

En effet, trois thèmes ont d'abord été minutieusement analysés par les économistes : les conséquences de la convergence macro-économique, la capacité des Etats-membres à partager durablement une même monnaie et le sort monétaire des pays non immédiatement admis. Il faudra attendre le début de 1997 pour que soit vraiment abordée, et sous l'impulsion du FMI, la question de l'incidence de l'euro sur l'équilibre du système monétaire international et de ses répercussions sur l'intégration économique de la zone. C'est aussi à ce moment là qu'est engagée une réflexion sur les conséquences de la monnaie unique sur l'intégration des marchés du travail et par voie de conséquence sur l'intégration des systèmes de protection sociale nationaux. Enfin, c'est encore plus tard, au début de 1998, qu'émerge une des questions les plus essentielles pour l'avenir de l'Europe, aussi bien économique que politique, celle des implications de l'intégration monétaire sur la répartition des activités économiques entre les pays européens, voire entre les régions des pays de l'Union. Un vrai renouvellement donc de la façon de s'interroger du point de vue économique sur la monnaie unique, qui déplace les problèmes de l'analyse des structures à l'analyse des dynamiques, de l'économie à l'économie politique.

Dans les autres domaines de la construction européenne, le réveil est tout aussi brutal. Les spécialistes tant de la sécurité intérieure (ce qu'on appelle la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, ou CJAI) que de la politique étrangère et de sécurité (extérieure) commune se sont assez unanimement accordés pour, très tôt, considérer que l'échec de la monnaie unique aurait entraîné un coup d'arrêt de la construction européenne dans ces domaines, sinon un recul. Mais cette opinion est demeurée intuitive. Ils ne se sont pas interrogés précisément sur les incidences de l'unification monétaire sur la coopération entre les polices, la construction d'un ensemble commun de normes

pénales, voire la création d'une police commune, la définition d'une politique étrangère pour l'Europe ou encore l'amorce d'une défense commune comme le traité de Maastricht le prévoyait. Encore moins sur les canaux par lesquels cette influence pouvait transiter ou sur les effets en retour qu'elle pouvait déclencher sur les intégrations économiques et financières. Car, quoi qu'on ait pu en dire, il y a loin de la monnaie unique aux deux grands foyers de la souveraineté autour desquels les Etats-nations que nous connaissons se sont progressivement structurés que sont la paix civile et la paix interétatique. Ce n'est que tout récemment et de façon encore très suggestive et quasi polémique qu'a émergé une réflexion académique sur les liens entre l'euro et la paix via le système monétaire international.

Au-delà même de la monnaie unique, tenter de deviner l'avenir de la construction européenne après l'euro, c'est aussi renouer avec une question théorique aussi vieille que l'Europe : la coopération ou l'intégration dans un domaine local de la construction européenne implique-t-elle une coopération ou une intégration subséquente dans un autre domaine de la construction européenne ?

L'existence de tels engrenages sous-tendait les vues des « pères de l'Europe » qui pensaient que par la seule force des effets d'entraînement mécaniques de cette sorte, l'Union (alors la Communauté) s'élargirait progressivement du moins contraignant et du plus économique (la zone de libre échange) au plus contraignant et au plus politique (la monnaie unique, une politique étrangère commune) en passant progressivement par tous les stades intermédiaires de la coopération et de l'intégration (l'union douanière, le marché unique, la monnaie unique, l'union économique et monétaire). Cette dynamique fondait aussi leurs espoirs de voir les Européens surmonter leurs divisions passées, comme malgré eux, par la force des choses simplement orchestrée par l'action éclairée d'une élite transnationale. Elle explique notamment que les institutions de l'Union aient toujours été surdimensionnées par rapport aux fonctions qu'elles exerçaient, afin qu'elles ne soient jamais dépassées par cette propagation endogène de l'intégration, qu'elles soient comme une préfiguration symbolique du futur « gouvernement européen » auquel devait inéluctablement conduire ces proliférations irréversibles des fonctions assurées par l'Europe.

Au point où en est arrivée aujourd'hui la construction européenne, cette doctrine n'a certes pas été infirmée, car l'Union européenne n'aurait pas atteint le stade d'intégration où elle est aujourd'hui si elle n'avait reposé sur l'extension protéiforme et vivace des interdépendances économiques. Mais elle n'a pas été non plus pleinement confirmée. D'une part l'importance spécifique de l'autonomie des institutions communautaires dans la dynamique européenne –la Commission et la Cour de Justice des Communautés Européennes en tout premier lieu– ne s'est jamais démentie. D'autre part, les intérêts purement étatiques, qui s'expriment et s'affrontent notamment dans des « grandes moments » de la construction européenne que sont les conférences intergouvernementales chargées de réformer les traités (acte unique, Maastricht, Amsterdam), n'ont cessé de façonner par sauts discontinus la construction européenne.

L'analyse empirique de la construction européenne suggère ainsi que l'on ne passe pas de l'intégration économique à l'intégration politique par un enchaînement continu d'impulsions endogènes et que les institutions européennes ne convergent pas vers une forme historiquement connue ou théoriquement caractérisable d'organisation étatique (la fédération) ou interétatique (la confédération ou l'Organisation Internationale) susceptible de s'étendre progressivement des questions économiques intrarégionales aux questions politiques interrégionales.

Ces insuffisances théoriques suggèrent d'explorer les chemins de toutes façons escarpés qui pourraient conduire de l'euro à l'Europe en suivant une démarche combinant des approches regardées habituellement comme étrangères, à la fois historique et structurelle, matérielle et institutionnelle, mêlant l'analyse de la richesse, familière aux économistes, à celle de la puissance, monopole des (géo-)politologues.

UNE DYNAMIQUE EN BOUT DE COURSE

Parce que l'Europe ne s'est pas donné de modèle prédéfini, il est impossible de réfléchir sur les liens dynamiques entre l'euro et la construction européenne sans tenir compte, même sommairement, de la vitesse acquise par l'Union européenne avant l'introduction de l'euro et même, en quelque sorte, et de façon un peu théorique, hors de l'euro, et sans apprécier la direction de sa trajectoire. Sans entrer dans l'infinie diversité de ses formes, la dynamique actuelle de l'intégration européenne pourrait être caractérisée par quatre grandes tendances :

- la première, la plus connue, est la réussite de la convergence : tous les pays de l'Union ont mené les politiques macro-économiques et les politiques structurelles économiquement exigeantes et politiquement risquées dictées par les engagements qu'ils avaient souscrits. D'autres choix étaient sans doute possibles, peut-être même un peu meilleurs à l'aune de l'optimalité économique. Mais il reste que l'Union européenne a fait preuve à cette occasion de la permanence de son caractère attractif et de l'importance dynamique de cette capacité globale d'attraction. Les gouvernements dans leur grande majorité ont préféré le risque d'avoir tort ensemble à celui d'avoir raison seul. La coopération économique est restée, pour les signataires du traité de Maastricht, un objectif en soi¹ ;
- la seconde est l'essoufflement de l'intégration structurelle des systèmes productifs et des politiques macroéconomiques et sociales : l'achèvement du marché unique n'a pas eu l'effet stimulant sur la croissance qu'on attendait, l'intégration commerciale de la zone (le commerce intra-européen) ne se développe plus et l'Europe déploie une forme relativement faible d'intégration des systèmes productifs caractérisée par un commerce intra-européen de produits similaires. L'Union s'est dotée d'un « pacte de stabilité » qui définit un système de discipline budgétaire collective mais le mécanisme de coordination prévu dans le traité de Maastricht (les « grandes orientations de politiques macro-économiques » de l'article 103), n'a pas été réellement mis en œuvre jusqu'à maintenant. Enfin, en matière sociale, en dépit de l'intégration d'un chapitre sur l'emploi dans le traité d'Amsterdam et de l'intégration de l'Europe sociale dans l'Union, l'intégration reste limitée à ce qui est tout juste nécessaire pour assurer la compatibilité des systèmes sociaux nationaux avec la liberté de circulation des personnes prévue par le traité ;
- la troisième est la désillusion qu'inspirent les déconvenues de la coopération dans les domaines non économiques. En matière de justice et de sécurité intérieure (JAI), l'échec de Maastricht a été total, et l'essentiel des coopérations a été réalisé dans le cadre du traité de Schengen instaurant le principe d'une frontière extérieure commune, donc la suppression des frontières intérieures, et organisant une

¹ *Ce qui correspond en théorie des jeux à la parabole de la « querelle de ménage » (l'homme et la femme ont chacun une distraction préférée différente, mais les deux ont une préférence commune pour la distraction conjointe) et non au « dilemme du Prisonnier » ; voir Morrow D., « Modelling the Forms of International Coopération : Distribution versus Information », International Organization, 48,3, 1994.*

coopération limitée (système d'informations communes, droit de suite aux frontières) entre les polices. Quant à la PESC et à l'Europe de la puissance, en dehors du pacte de stabilité en Europe² en matière de politique étrangère, et de quelques réalisations symboliques en matière de défense (rapprochement institutionnel de l'UEO³ et de l'Union européenne (création d'unités communes comme eurocorps) les progrès sont demeurés principalement conceptuels (convergence des stratégies de la France et de l'Allemagne, définition au sein de l'OTAN d'un instrument de coordination des forces entre les Etats européens et les Etats-Unis) ;

- la quatrième est le piétinement de la réforme institutionnelle. On sait qu'Amsterdam est sur le plan strictement institutionnel un sérieux échec. Et, dans la perspective de l'élargissement, un obstacle à tout approfondissement ultérieur de l'intégration européenne. Mais il y a plus, Amsterdam, six ans après Maastricht, au terme du processus de convergence et à un an de l'adoption par pratiquement tous les Etats-Membres de la monnaie unique, ne traduit aucun besoin d'intégration supplémentaire significatif qui aurait pu provenir du processus de convergence ou de la perspective de monnaie unique, ou encore de la dynamique, supposée continue, de la coopération interadministrative européenne. Au contraire même, à l'exception de l'intégration du traité de Schengen dans le traité sur l'Union, Amsterdam marque, avec la méfiance des Etats-Membres à l'égard de tout ce qui sous-tendait les effets d'entraînement fonctionnels, un réel déclin de l'esprit communautaire.

Cette brève esquisse de l'histoire récente de la construction européenne vise seulement à suggérer que s'est produit au début de la présente décennie, sinon une rupture, du moins une recomposition du système de forces qui sous-tendait la dynamique européenne depuis le traité de Rome, par-delà les cycles qui l'ont marquée.

Elle témoigne en tout cas que deux grands « moteurs » se sont éteints ou sont en voie de s'éteindre : le moteur de l'intégration économique structurelle, le moteur des tensions du système géopolitique bipolaire.

L'affaiblissement des forces d'intégration par les marchés

Les politologues, sociologues et juristes ont empiriquement bien mis en évidence et minutieusement détaillé le rôle des multiples facteurs non économiques dans la dynamique européenne : la convergence des élites, le dynamisme des organes communautaires (la Commission pour la définition « des problèmes à résoudre », la Cour de justice des Communautés pour la consolidation des solutions communautaires), le développement des agents économiques transnationaux (entreprises ou syndicats professionnels pratiquant le lobbyisme), notamment.

Il n'en reste pas moins que l'intégration européenne a été durablement sous-tendue depuis son lancement par les effets d'engrenage attendus de l'interdépendance économique. Mais cette logique de l'intégration ne doit cependant pas être regardée comme s'achevant nécessairement dans un modèle unique universel, que pourrait préfigurer l'économie américaine, dans lequel l'Etat se serait recroquevillé sur ses seules fonctions « régaliennes ». Si l'intégration économique structurelle au niveau européen tend à s'épuiser, c'est qu'elle se heurte à des nappes de cohérences institutionnelles,

² Grande conférence internationale lancée par la France en 1993 dans le cadre de la PESC en vue de contribuer à la stabilisation de l'Est du continent européen.

³ Organisme européen de sécurité créé après la guerre, longtemps éclipsé par l'OTAN et dont le traité de Maastricht voulait faire le « bras armé » de l'Union européenne.

historiquement constituées au niveau des nations, partiellement arbitraires, que la théorie des marchés méconnaît par méthode et qui dessinent en Europe des zones d'autarcie de fait de certains domaines de l'activité économique et sociale.

Enfin, les effets d'entraînement de cette intégration économique sur les autres domaines, non économiques, de l'intégration européenne sont a priori très incertains. Il est possible que la constitution à l'échelle de l'Europe d'un marché unique –la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des hommes– entraîne la constitution à la même échelle d'une délinquance et d'une criminalité, appelant une intégration au moins partielle au niveau européen des politiques de sécurité intérieure. Rien n'est moins sûr car l'échelle de cette coopération induite pourrait rester seulement transfrontalière et ne nécessiter qu'une coordination limitée des forces de police qui existe de longue date et des règles de compatibilité internationales des normes juridiques qui ne sont plus à inventer. Par ailleurs, la mobilité des hommes au sein de l'Europe reste faible, beaucoup plus faible que celle que l'on observe dans les états fédéraux comme les Etats-Unis. Enfin, cette échelle pourrait aussi être d'emblée internationale.

L'épuisement des forces d'intégration par la bipolarité de la guerre froide

L'approche intergouvernementale de la construction européenne regarde la guerre froide et le système d'hégémonie bipolaire (Etats-Unis, ex-URSS) qui la sous-tendait comme un des principaux facteurs de l'intégration européenne. Pour des raisons qui se comprennent facilement : la menace soviétique renforçait l'intérêt stratégique de l'Alliance franco-allemande comme moteur de la constitution d'une zone de résistance à l'expansion soviétique ; elle obligeait les Etats-Unis sinon à soutenir la construction européenne qui pouvait aller contre ses intérêts notamment économiques, du moins à ne pas y faire obstacle. L'intuition rejoignait sur ce point la théorie formalisée des relations internationales qui a montré sous des hypothèses très simplificatrices qu'un système hégémonique bipolaire favorisait l'émergence de puissances de second rang régionales.

En réalité, la guerre froide avait des effets plus complexes, parfois contraires, sur l'intégration européenne comme on le verra plus tard et comme la période qui s'étend de la négociation de Maastricht à Amsterdam a pu le révéler clairement. Mais il demeure qu'avec la disparition de l'URSS, cette force qui poussait les Européens à s'unir contre une menace extérieure vitale commune s'est brusquement annulée.

L'AMORCE D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE PAR L'EURO

La France met désormais dans l'euro ses espoirs de ne pas voir l'Europe se transformer en une grande zone de libre-échange politiquement unifiée par les Etats-Unis au sein de l'OTAN. Mais, au-delà des incantations à la puissance, par quels canaux économiques et par quelles influences politiques l'euro peut-il relancer la dynamique européenne pour faire advenir cette Europe politique qui serait son horizon ?

Les potentialités dynamiques de l'euro dans le domaine économique et social

L'euro peut développer des effets dynamiques d'intégration européenne par l'économique dans quatre domaines : la relance de l'intégration des marchés, la réorientation de la dynamique des spécialisations nationales, le développement de l'intégration des marchés du travail et donc des systèmes de protection sociale, et enfin l'extension de la coordination des politiques macro-économiques.

Il est probable que l'euro accélérera le processus d'achèvement du marché intérieur relancé par l'acte unique, et que les cloisonnements de fait que l'on observe encore sur le marché des biens tendront à s'estomper : la comparaison des prix sera plus directe, le risque monétaire disparaîtra complètement, la géographie des représentations mentales des marchés tendra à s'élargir. Mais ces effets seront limités, car les facteurs de fond susceptibles de soutenir l'intégration des marchés ont déployé l'essentiel de leurs effets potentiels. Quelques points supplémentaires de commerce intraeuropéen peuvent être espérés, mais seront-ils suffisants pour provoquer une propagation de l'intégration dans d'autres domaines ? L'intégration des marchés de la finance (les établissements financiers, les produits financiers) sera stimulée par la monnaie unique car, dans ce domaine, la suppression du risque monétaire est importante. Mais on sait si peu de choses sur la dynamique des structures bancaires que l'ampleur de cet effet reste très incertaine.

La monnaie unique peut-elle relancer la dynamique de spécialisation nationale vers le modèle classique dans lequel, comme aux Etats-Unis, les différentes régions de l'espace communautaire sont fortement spécialisées dans la production de certains biens, et donc dans lequel le commerce entre les Etats-Membres est plus « interbranche » que « intrabranche » ? Peut-elle réaliser ce que le marché unique n'a pu faire, contre les prédictions des modèles standard du commerce international et de la géographie économique ? Si tel était le cas, les effets d'intégration politique seraient probablement très forts, la différenciation économique des systèmes productifs nationaux, leur complémentarité matérielle croissante appelant naturellement la mise en place de mécanismes de stabilisation et de redistribution, de nature politique, au niveau de l'Europe. Cette hypothèse n'est pas clairement confirmée par la théorie. Car les modèles qui ont été construits pour rendre compte du fait que le commerce intraeuropéen restait intrabranche et qui sont fondés essentiellement sur la « demande de différence », apparaissent largement ad hoc dès lors qu'ils n'expliquent pas pourquoi les Etats-Unis ont eux, contrairement à l'Europe, développé un commerce interrégional (interétatique) à caractère interbranche.

Au contraire même, le modèle d'intégration géographique que l'Union a suivi jusqu'à maintenant peut s'expliquer par l'importance des éléments hors coûts de la compétitivité, notamment les systèmes d'innovation, par définition insensibles aux perturbations monétaires et dont la composante « nationale » est forte. Et ce d'autant plus que les systèmes productifs font une place de plus en plus grande aux facteurs de production « non localisables » comme l'information. Enfin, on ne peut méconnaître qu'avec le développement croissant des activités de services, cette question est appelée à perdre de son importance.

Troisième possibilité de relance de la dynamique économique européenne par l'euro : l'intégration des marchés du travail et donc de la protection sociale. Elle découle directement de la théorie des « zones monétaires optimales » telle qu'elle a été appliquée à la question de l'intégration monétaire européenne par la quasi unanimité des économistes : en passant à la monnaie unique, l'Europe perd un instrument d'ajustement entre les économies nationales, en cas de chocs frappant un pays et pas les autres (choc asymétrique). Dès lors que l'on observe que contrairement aux autres zones monétairement unifiées (les Etats fédéraux notamment et en particulier les Etats-Unis), l'Europe ne dispose pas des autres moyens d'ajustement (un budget central, une main d'œuvre mobile), il est logiquement nécessaire que les marchés du travail s'interconnectent afin que toute la zone soit placée sous l'empire d'une même loi de formation des salaires nominaux. Elle pourrait être la loi du marché, ce qui exigerait la libéralisation à marche forcée des marchés du travail souhaitée par les libéraux, ou celle

de la négociation collective étendue à l'échelle de l'Europe souhaitée par les keynésiens optimistes.

D'une part, cette approche est théoriquement très critiquable⁴. D'autre part, empiriquement, l'unicité des systèmes de prix, la comparabilité immédiate des salaires nominaux (et peut-être réels, si un indice de prix européen s'impose) favoriseront sans doute la convergence des salaires, mais celle-ci devrait rester limitée dès lors que le salaire dans tous les pays européens dépend d'un ensemble de facteurs nationaux (durée du travail, minima sociaux, redistribution par la fiscalité, protection sociale) à caractère structurel, et lourdement structurel, qui par ailleurs ne font pas obstacles à ce que les ajustements nominaux, que la monnaie unique pourrait rendre nécessaires, s'accomplissent dans des formes nationalement diversifiées. L'intégration des marchés du travail dépend avant tout de l'émergence d'agents sociaux transfrontaliers, ou plutôt « pan-européens », susceptibles de porter la négociation sociale et la confrontation sociale à l'échelle de l'Europe. Quelle incidence l'euro peut-il avoir sur un mouvement d'abord social ?

C'est sans doute dans le domaine de la coordination des politiques budgétaires que l'euro exercera à terme les effets d'entraînement les plus forts. Avec le taux d'ouverture global faible de la future zone euro, la coordination des politiques budgétaire et monétaire recouvrera son efficacité comme instrument de stabilisation macro-économique. Par ailleurs, l'absence de coordination créera des biais opposés qui ne pourront être durablement supportés. La politique budgétaire globale, résultant de la combinaison des politiques budgétaires nationales non coordonnées, sera sans doute sur-expansionniste (dans la limite du pacte de stabilité et de croissance) après la disparition des principaux instruments de discipline budgétaire nationale qu'étaient la contrainte extérieure et le niveau du change. La politique monétaire sera probablement sur-restrictive pour compenser l'insuffisante crédibilité budgétaire de la zone et le biais potentiellement sur-expansionniste des politiques budgétaires non coordonnées.

Si cette nécessaire coordination des politiques budgétaires ne prend pas la forme extrême d'une intégration partielle –c'est-à-dire la création d'un budget européen autonome éventuellement de taille réduite– qui impliquerait un transfert de dépenses publiques à la Communauté, ainsi que l'octroi du droit de lever l'impôt et de s'endetter sur les marchés financiers, elle supposera alors la mise en place d'une procédure active de coordination des politiques budgétaires nationales (ou l'activation de la procédure des « grandes orientations des politiques économiques », définie par l'article 10 du traité de Maastricht, qui existe déjà mais dont l'efficacité s'est révélée en réalité très limitée). Une telle procédure exige de définir une politique budgétaire globale de la zone, en fonction du niveau d'inflation, du niveau d'activité, de la situation globale des finances publiques, des équilibres extérieurs de l'Europe et aussi de la situation macro-économique des autres grandes zones. Elle impose également de décliner cette politique budgétaire en politiques budgétaires nationales selon les situations macro-économiques de chaque pays.

Ce qui suggère des conséquences institutionnelles et politiques extrêmement contraignantes, plus importantes paradoxalement que l'institution d'un budget européen : lorsque la

⁴ *L'application de la théorie des zones monétaires optimales, esquissée par R.A. Mundel dans son célèbre article de 1961, à l'UEM a donné lieu à des mésinterprétations nombreuses et dirimantes. Cf. pour leur critique vigoureuse : W.H. Buiter, « Politique macroéconomique dans la période de transition vers l'Union monétaire », Revue d'Economie Politique, 105 (5), sept.-oct. 1995, et aussi R.A. Mundell lui-même, « Great Expectations for the Euro », The Wall Street Journal Europe, Tuesday, March 24, 1998.*

coopération s'impose, le fédéralisme apparaît comme plus protecteur de la souveraineté que les mécanismes de coordination. La France (et même plus précisément le Parlement français) risque d'en prendre vite conscience lorsqu'elle se rendra compte que la coordination budgétaire qu'elle préfère aujourd'hui au développement d'un budget européen implique qu'elle accepte de se voir dicter par le collège de ses partenaires certaines de ses orientations budgétaires, voire de ses choix macroéconomiques, au nom de la stabilisation macroéconomique de l'ensemble de la zone.

La force d'intégration potentielle de l'euro réside aussi dans les conséquences que la monnaie unique aura sur le système monétaire international et sur les retombées économiques et politiques de ces conséquences. Mais celles-ci ne prennent toute leur signification que replacées dans les interrogations plus générales que soulève l'avenir des relations extérieures de l'Europe, et plus spécifiquement de la politique étrangère et de sécurité commune.

L'euro et la puissance

On l'a dit, certains théoriciens de la construction européenne ont toujours considéré que la guerre froide en créant une menace vitale commune à l'ensemble des Etats-Membres favorisait leur intégration. Symétriquement, la fin de la guerre froide devait affaiblir la dynamique européenne. Ce raisonnement s'est avéré doublement erroné. D'une part, le contexte qui a succédé à la guerre froide était tout autant intégrateur que la guerre froide mais pour d'autres raisons ; on en a pris conscience dès le début des années quatre-vingt-dix. D'autre part, l'incidence de la guerre froide elle-même sur l'intégration européenne n'était pas aussi unilatéralement positive qu'on a pu le croire ; cela est clairement apparu lors du dénouement de la crise bosniaque. Dés lors, dans un contexte géopolitique aussi ouvert, structurellement, l'euro, à travers ses effets sur le système monétaire international, peut constituer un événement catalyseur de l'émergence d'une Europe politique, d'une Europe de la puissance, mais à condition que l'Union européenne s'en donne les moyens institutionnels et se fixe une stratégie réaliste.

En effet, les bouleversements de l'est du continent européen⁵ ont déclenché nombre de processus qui tendaient à donner à l'ouest du continent une identité mondiale en lui conférant des responsabilités régionales propres distinctes, ou plutôt complémentaires, de celles des Etats-Unis. D'une part, les intérêts géopolitiques des Etats-Membres se sont trouvés renforcés : l'arbitraire des frontières héritées de la première guerre mondiale des pays d'Europe centrale et orientale et la volonté légitime des peuples dispersés entre des Etats différents de recouvrer leur unité politique ont créé un voisinage européen instable commun à l'ensemble des pays de l'Union ; l'éclatement de l'URSS en républiques autonomes, notamment l'Ukraine, ouvrait un « trou noir » au centre du continent sans autre avenir géopolitique acceptable par les Etats-Unis qu'un rapprochement étroit avec la Communauté européenne. D'autre part, l'affaiblissement de la Russie diminuait l'intérêt géopolitique de l'Europe pour les Etats-Unis, sans l'annuler, alors même que sa puissance renouvelée, unique par son ampleur et son ubiquité, la portait à une stratégie d'intervention mondiale de plus en plus économe en hommes et en argent, notamment en Europe.

Plus généralement, la fin du système bipolaire a entraîné un renouvellement profond des concepts de sécurité et de défense, tout particulièrement en Europe, en renforçant l'importance de la sécurité et en élargissant son champ jusqu'à la stabilisation du voisinage par la projection de la prospérité économique. Ce qui, en relativisant la primauté exclusive

⁵ N. Gnesotto, « L'Europe et la puissance », Presses de Science Po, sept. 1998, et J-L. Bourlanges, « Les Européens malades de la PESC », *Politique Internationale*, n° 74, hiver 1996-1997.

antérieure de la défense et en revalorisant les moyens économiques de la sécurité, rehaussait le pouvoir stratégique de l'Union, puissance économique dont les forces militaires et l'influence politique sont sans rapport avec l'envergure économique. Avec le monde qui succède à la guerre froide émerge à l'ouest de l'Europe une zone géopolitique de fait aux intérêts spécifiques, pouvant différer de ceux des Etats-Unis sans leur être opposés. Le rapprochement de la France de l'OTAN exprime ce renouvellement stratégique.

Par ailleurs, la guerre froide a aussi joué contre l'Europe. Et ce d'une double manière. D'une part, elle a permis aux Etats-Unis, par le biais de l'alliance militaire que constituait l'OTAN, d'intervenir directement dans les affaires politiques de l'Europe. D'autre part, l'OTAN, grâce à la tutelle qu'y ont toujours exercé les Etats-Unis, a permis à l'Europe de toujours reporter à plus tard les questions soulevées par la convergence des intérêts stratégiques des Etats-Membres : répartition de la puissance au sein de l'Europe ; puissance de l'Europe dans le monde et redistribution de cette puissance entre les Etats-Membres.

La période qui va de la fin de la guerre froide à 1996 est celle des succès de l'Europe de la puissance alliée des Etats-Unis au sein de l'OTAN. Le règlement du conflit en Bosnie, dominé par les Etats-Unis, marque le retour du balancier stratégique et ouvre la période du retour en force de l'OTAN comme cadre d'intégration militaire et politique de l'Europe, avec une Union européenne renvoyée aux seules affaires économiques. L'Europe de la puissance retourne à sa virtualité.

Le capotage de l'Europe politique impulsé à Maastricht a des causes institutionnelles : absence d'un organe susceptible de donner une cohérence d'ensemble à l'action extérieure de l'Union ; absence d'une procédure de hiérarchisation régulière des priorités de politique extérieure de l'Union ; absence de capacités de gestion des crises ; absence d'une stratégie explicite d'armement.

Si elles comptent, elles ne suffisent pas, cependant, à expliquer pourquoi après 1996 les Etats-Unis ont, à travers l'OTAN, spectaculairement rétabli leur hégémonie politique sur l'Europe et renvoyé à plus tard l'accomplissement de cette Europe politique auquel ils avaient semblé pendant un temps accepter de contribuer. La « grande politique » a aussi fortement pesé.

Mais la messe est-elle dite ? le déséquilibre entre les potentialités géopolitiques de l'Europe et sa dépendance globale à l'égard des Etats-Unis n'est-il pas trop important pour être durablement stable dans le contexte géopolitique de l'après-guerre froide ? La volonté américaine de dicter aux Européens leur politique étrangère et les conditions de leur sécurité sans en payer le prix ni en argent ni en hommes n'est-elle pas trop impériale pour être longtemps acceptable ? Cette tutelle n'est-elle pas trop contraignante pour les Etats-Unis eux-mêmes, sommés de s'engager directement ou indirectement sur toutes les crises régionales contrairement à leur volonté d'intervention différenciée qui constitue, pour eux, le principal bénéfice qu'ils peuvent tirer de la fin de la guerre froide ?⁶

Une chose est sûre, il ne faut pas attendre d'un grand choc politique extérieur la cristallisation des potentialités géopolitiques de l'Union européenne : il faudrait qu'il soit commun à l'ensemble des pays européens, en tous cas des grands, pour être assez fédérateur. Mais alors il ne pourrait pas laisser indifférents les Etats-Unis, sauf à ce qu'il oppose l'Union européenne aux Etats-Unis, ce qui dans l'état actuel des forces risquerait de mettre un terme définitif à la volonté d'identité propre de l'Europe.

⁶ *Thèse détaillée notamment par Z. Brzezinski dans Le Grand Echiquier, Bayard Editions, 1997.*

Si le contexte géopolitique par lui-même n'avait pas été aussi ouvert, il n'aurait sans doute pas fallu attendre d'effets importants de la monnaie unique sur l'identité extérieure de l'Europe. En revanche, dans les circonstances actuelles, la monnaie unique qui accentuera à n'en pas douter la différenciation géopolitique de l'Union européenne de son environnement proche et surtout des Etats-Unis peut contribuer réellement à faire advenir cette Europe de la puissance encore virtuelle. Car il est désormais pratiquement acquis que l'euro sera une monnaie internationale de même rang que le dollar⁷. L'Union européenne, qui est déjà une entité commerciale qui s'exprime en tant que telle dans les organisations internationales compétentes (par exemple, au sein de l'Organisation mondiale du commerce), deviendra de fait une entité monétaire avec laquelle il faudra compter.

Si l'Europe et les Etats-Unis s'engageaient dans une surenchère de « benign neglect », c'est-à-dire de désintérêt pour les variations des taux de change de leur devise, les effets sur leur zone économique respective seraient faibles, puisque l'une comme l'autre sont faiblement ouvertes. En revanche, les pays tiers, tiraillés entre les deux monnaies, seraient soumis à de puissantes forces de destabilisation de leur insertion internationale. Ces pressions antagonistes pourraient à terme soit provoquer un fractionnement du marché mondial en zones rivales, soit un repli protectionniste généralisé. Cette éventualité que la fin de l'hégémonie entraîne la fin de la stabilité économique mondiale est invoquée par certains observateurs, notamment américains, pour agiter le spectre du désordre mondial ou de la guerre⁸. Certains, notamment en France, seraient au contraire tentés de l'espérer pour qu'enfin l'Europe puisse naître au monde, en s'opposant aux Etats-Unis.

On peut le craindre, mais le contexte géopolitique qui vient d'être esquissé à grands traits suggère que cette hypothèse n'est ni inévitable, ni la plus probable. L'euro, par les incidences potentielles qu'il aura sur les pays tiers et donc en retour, par ce biais, sur l'Europe et les Etats-Unis, accroîtra les responsabilités internationales conjointes des deux grandes zones, en renforçant l'intérêt des Etats-Unis à traiter l'Union européenne comme une entité régionale naissante au rayon, sinon d'action, du moins d'influence, mondial, et en obligeant les Etats-Membres de l'Union à bâtir une relation réaliste avec la première puissance mondiale.

Mais ce à trois conditions. La première que les effets de dilution de l'entité européenne des élargissements futurs ne contrebalancent pas les effets d'intégration de la monnaie unique ; la seconde que cette « mondialisation » de l'Europe ne s'accompagne pas, comme les autres mondialisations, de replis identitaires internes compensateurs ; la troisième, que l'Union européenne se donne les moyens institutionnels évidemment inédits de faire de sa puissance économique renforcée par l'euro un levier pour transformer l'entité géopolitique virtuelle qu'elle constitue désormais en entité géopolitique réelle.

⁷ Cf. les analyses séminales de C.F. Bergstein, « *The Impact of the Euro on Exchange Rates and International Policy Cooperation* », et de G. Alogoskovlis, « *The Euro, the Dollar and the International Monetary System* », présentées au séminaire sur l'UEM et le système monétaire international organisé par la Fondation Camille Gutt et le FMI les 17-18 mars 1997 à Washington.

⁸ M. Feldstein, « *EMU and International Conflict* », *Foreign Affairs*, vol. 76, n° 6, nov./déc. 1997.