Union européenne, zizanie chez les «sages»

monde-diplomatique.fr/2020/06/LORDON/61886

Frédéric Lordon, *Le Monde diplomatique*, juin 2020

Union européenne, zizanie chez les «sages»

↑

La justice allemande en gardienne des traités

Sitôt annoncée par Mme Angela Merkel et M. Emmanuel Macron, la proposition franco-allemande de relance européenne impliquant une dette commune a été critiquée par plusieurs États membres de l'Union. La dépression consécutive à la pandémie de Covid-19 porte au point de rupture les contradictions de celle-ci, comme l'illustre également un récent jugement de la Cour constitutionnelle allemande.

0

Volker Blumkowski. – «Der Prüfer oder Die Tücken der Mengenlehre» (L'Examinateur ou les Fourberies de la théorie des ensembles), 2018
Frank Kleinbach - Galerie Schlichtenmaier, Grafenau-Stuttgart

Normalement les «sages», c'est sage. Or voilà qu'ils se volent dans les plumes. L'empoignade entre la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la Cour constitutionnelle allemande à propos d'un programme de rachat d'actifs de la Banque centrale européenne (BCE) a laissé tout le monde interloqué. Il faut dire que le Public Sector Purchase Programme («programme d'achat dans le secteur public», PSPP), par lequel, depuis 2015, la BCE rachète des titres publics de la zone euro, n'avait pas de quoi a priori faire le décor d'une rixe à coups de toges et d'hermines.

En fait, il y a de quoi. Même quand il s'agit des opérations les plus obscures de la politique monétaire, dans une Europe sous hégémonie allemande. On pourrait d'ailleurs y voir ce pouvoir exceptionnel de concentration que revêtent certains détails dans les périodes de grande crise, la controverse sur la minuscule partie ayant la propriété de déployer les tares de l'ensemble.

À commencer par cette grotesque pantomime des «sages», dont le néolibéralisme a fait l'un de ses opérateurs de dépolitisation, et de dé-démocratisation, les plus communément employés. Équivalent moderne du mystère de l'Immaculée Conception, les «sages», dont on a farci toutes les «autorités indépendantes» issues du démembrement de l'État (banque centrale, Conseil supérieur de l'audiovisuel, Autorité des marchés financiers, régulateurs sectoriels, Cour constitutionnelle, etc.), sont des êtres séraphiques, étrangers à toute inclination politique, choisis, ça va sans dire, pour cette raison même, en tant qu'elle garantit la rectitude de tous leurs avis, c'est-à-dire leur absence de souillure idéologique — par conformité à la sagesse.

Mais tout vole en éclats quand les «sages» commencent à se crêper la perruque. Car normalement la sagesse est une. Or s'il y a empoignade, c'est qu'il y a conflit de sagesses. Donc qu'il y en a au moins deux. Et c'est le retour, par la fenêtre, de la politique qu'on croyait avoir chassée par la porte. Quel est ici le fond du litige?

Il tient à la manière dont la BCE rachète sur les marchés les titres de dettes émis par les États membres, intervention particulièrement cruciale en temps de crise, quand la panique s'empare des investisseurs, les voit tout vendre par tombereaux, et ainsi pousser les taux d'intérêt à la hausse. Ici, la BCE se met en face et, par ses rachats, aide à maintenir les taux à des niveaux raisonnables — sans quoi le service des dettes publiques exploserait. Sans ces interventions, pour des volumes astronomiques, l'euro aurait cessé d'exister dès 2012. Et il serait déjà à l'article de la mort aujourd'hui. Qui pourrait donc trouver à s'opposer à ces actions de la Banque centrale seules à même de sauver le magnifique projet de la paix entre les peuples par la monnaie? La Cour constitutionnelle allemande, précisément.

On ne rigole pas avec la monnaie en Allemagne, et la Cour constitutionnelle est probablement la partie de l'Allemagne où ça rigole le moins. Du reste, dès la ratification du traité de Maastricht, la Cour avait annoncé qu'elle surveillerait de près les agissements de la nouvelle BCE, à laquelle l'Allemagne, toute tremblante d'inquiétude, avait remis son deutschemark chéri. Elle y est logiquement revenue dans les années 2010, au moment où les tensions gravissimes de la zone euro ont conduit la BCE à engager des opérations dites «non conventionnelles», appellation en elle-même suffisante pour mettre les conservateurs monétaires allemands aux cent coups — et la Cour constitutionnelle avec, qu'ils n'ont pas manqué de saisir. Il s'agissait donc de juger de la conformité du fameux PSPP aux traités et aux statuts de la BCE. Lors de son premier arrêt, en 2014, la Cour allemande avait répondu rudement que les interventions de la BCE étaient incompatibles avec la loi européenne, tout en laissant à la CJUE le soin de le confirmer par sa propre interprétation. Mais voilà que cette dernière, dûment sollicitée, rétorque, en 2018, qu'il n'en est rien. Mai 2020 — le droit va son train, mais n'en fait pas moins du dégât —, la Cour de Karlsruhe, bien mécontente, dresse sa sagesse contre celle de La Haye. Les «sages» se désavouent à tour de rôle et, pour l'heure, c'est le juge constitutionnel allemand qui accuse le juge constitutionnel européen d'ignorer la loi.

Car les traités et les statuts, disent les juges allemands, mettent les interventions de la

BCE sous une condition de «proportionnalité» — enfreinte en l'occurrence, considèrent-ils. Mais laquelle? Car, des règles de proportionnalité, il y en a au moins trois. Les rachats de dettes par la BCE ne doivent pas excéder 33% d'une émission — et il est vrai que la BCE a détendu cette contrainte. L'allocation des rachats des dettes des États membres doit s'effectuer proportionnellement à la participation de ces États au capital de la BCE — et cette règle a été maintenue (jusque dans le très récent Pandemic Emergency Purchase Programme, «programme d'achat d'urgence face à la pandémie» mis en place à l'occasion de la crise du coronavirus). En réalité, c'est une troisième règle de proportionnalité qui porte le courroux allemand : les interventions de la BCE se doivent de ne pas avoir d'effets collatéraux *«disproportionnés»* sur l'économie. Mais cette règle-là est des plus filandreuses. Quels sont les critères de cette «disproportion»? La Cour évoque les pertes occasionnées aux épargnants du fait des taux d'intérêt (leur rémunération) maintenus artificiellement bas par les programmes de la Banque centrale. Mais, si les taux sont laissés à leur envol et que la croissance s'effondre, l'épargne investie en actions n'en pâtira-t-elle pas? Et, si toute la construction de l'euro vole en éclats et que les systèmes bancaires vont au tapis, n'est-ce pas toute l'épargne qui partira en fumée?

Le contraire absolu de la règle

Voilà ce qui arrive quand on constitutionnalise la monnaie : les juges se retrouvent à bricoler sur leur petit réchaud une théorie économique de leur façon, à moitié cuite, où se signale l'aberration d'avoir «juridicisé» la politique monétaire. Mais c'est là toute la singularité allemande qui s'exprime après le trauma de l'hyperinflation : la règle comme dispositif anxiolytique.

Or la politique monétaire en temps de crise ne peut en aucun cas être soumise à des règles a priori. Pour intervenir dans des marchés en proie à la panique, où la liquidité est sur le point de s'évaporer, la politique monétaire doit agir en prêteur en dernier ressort, c'est-à-dire comme une entité libérée de toutes les contraintes pesant sur les agents ordinaires. Elle le peut puisque la Banque centrale est la source ultime de la création monétaire, et d'une création monétaire adossée à rien d'autre qu'à son capital symbolique, son capital «social» de crédibilité. Tout ce capital doit être engagé dans une création monétaire aussi grande qu'il le faudra pour se mettre en travers des masses financières énormes en pleine ruée sur les marchés obligataires — c'est le *«whatever it takes»* («tout ce qui est nécessaire») de M. Mario Draghi, c'est-à-dire la perspective d'une intervention sans limite, qui a pu seule impressionner les marchés en 2012, les ramener au calme et sauver l'euro. C'est le même genre d'intervention qu'appelle impérativement la crise présente, autrement plus grave que la précédente.

Et c'est cela même que toute la vision allemande de la monnaie refuse avec la dernière énergie — au point de prendre le risque d'une explosion de la construction européenne, juridique avant que d'être monétaire. La seule règle qui tienne pour la politique monétaire en temps de crise, c'est qu'il n'y a pas de règle. Nécessairement la politique monétaire se meut dans le domaine du «non-conventionnel». Mais cette idée est

insupportable à l'ethos monétaire allemand — en tout cas à celui de ses juges constitutionnels. Après l'hyperinflation, l'Allemagne s'est enfermée, en matière monétaire, dans le refus absolu du discrétionnaire, conçu comme fatalité de l'abus (ce qui, du reste, n'est pas complètement faux — en toute généralité). Malheureusement, la monnaie capitaliste ne laisse pas le choix. Sur les marchés de capitaux aimablement déréglementés par l'Union européenne, la dislocation ne peut être contenue que par un geste souverain pur du prêteur en dernier ressort — soit la discrétion à l'état cristallisé, le contraire absolu de la règle.

Volker Blumkowski. — «Es reicht!!» (Ça suffit!), 2017
Photo : Frank Kleinbach - Galerie Schlichtenmaier, Grafenau-Stuttgart

L'ordolibéralisme allemand (1), infusé dans toute la construction européenne, veut donc une chose et son contraire : il veut les marchés de capitaux déréglementés, comme instance disciplinaire de normalisation des politiques économiques, et il veut la politique monétaire enserrée dans des règles, mais alors privée de toute possibilité de répondre aux crises fulgurantes auxquelles ces marchés sont régulièrement en proie. C'est cette contradiction qui, une fois de plus, est en train d'exploser à la face de l'eurobéatitude, écartelée entre deux amours incompatibles : pour l'Union européenne et pour l'Allemagne, alors qu'on les croyait une seule et même passion. Logiquement, c'est à *Libération* que le soap opera prend ses proportions les plus pathétiques : ni Jean Quatremer ni Daniel Cohn-Bendit ne sachant plus s'ils doivent aimer papa ou maman.

Or la garde alternée ne sera pas possible. C'est l'ennui, quand on se met à rediscuter de ce qui avait été soustrait à la discussion : tout sort dans un désordre incontrôlable. Soustraire à la discussion, l'Allemagne pensait bien y être parvenue en enfermant tout dans le coffre constitutionnel des traités. Mais, par définition, la Cour constitutionnelle européenne en avait la clé. C'est donc logiquement à ce niveau que le conflit a éclaté. Avec pour propriété de souligner la nature incertaine de la construction politique européenne. Le point de vue de la CJUE, dans son rôle, tient qu'elle-même occupe le sommet de la hiérarchie des normes, qu'elle est garante de l'uniforme application de la loi européenne, et qu'il est inconcevable qu'une cour constitutionnelle nationale, donc de rang inférieur, lui fasse opposition. À ce compte-là en effet, sur les sujets les plus variés, les cours nationales soulèveront des objections à n'en plus finir.

La Cour allemande, dans son rôle tout autant, rappelle sa position établie depuis 1993, à savoir qu'en l'absence d'institutions démocratiques achevées qui feraient de l'Europe une communauté politique complète, authentique, l'Union doit continuer d'être considérée comme une construction à dominante intergouvernementale. Elle en tire pour conséquence qu'elle a pour devoir de contrôler elle-même ce qu'elle tient pour les intérêts les plus fondamentaux de la nation allemande — en l'occurrence ce qui est fait de la (sa) monnaie.

On peut trouver délirante la position allemande sur la monnaie — elle l'est, au point d'ailleurs d'avoir rendu insensé de s'engager avec elle dans une union monétaire. Mais la position, non pas juridique mais de philosophie politique, de la cour de Karlsruhe ne manque pas de force. Car, en effet, la construction européenne n'est jamais parvenue à sortir d'un entre-deux devenu un non-lieu pour la souveraineté qui, désertant l'étage national, n'existe pas encore à l'étage européen. La Cour allemande, en cela cohérente, ne cesse depuis l'origine de rappeler que, faute d'instances souveraines authentiques, la légitimité des décisions de l'Union reste fragile.

En tant qu'elle est gardienne des «intérêts de la démocratie allemande», la Cour de Karlsruhe ne regimbe pas en principe à un transfert de souveraineté supranational. Elle réclame simplement, et assez logiquement, qu'il se trouve… un lieu de souveraineté «à l'étage au-dessus» pour recueillir ce transfert. Mais c'est ce lieu qui est toujours manquant. Dans ces conditions de non-démocratie européenne de fait, la Cour

allemande s'estime fondée à continuer de veiller sur la souveraineté démocratique là où elle est contrainte de stationner : dans le périmètre national. Aussi n'envoie-t-elle pas dire à la CJUE qu'elle est peut-être gardienne des droits démocratiques européens, mais dans une démocratie européenne qui n'existe pas.

Si la position des juges allemands, donc, ne manque pas de force, elle ne manque pas non plus de contradictions. Car, au total, ces bons juges s'enveloppent dans le manteau des principes de la démocratie mais pour défendre l'institution… la moins démocratique qui soit, à savoir la banque centrale indépendante — ou plutôt pour défendre le principe de la banque centrale indépendante. Auquel il est reproché à la BCE de ne pas assez se tenir. Il n'est pas certain que des esprits de juges constitutionnels allemands soient sensibles à cette contradiction-là. Ils répondraient sans doute que c'est démocratiquement que l'Allemagne a décidé de faire de la banque centrale une institution soustraite à la démocratie ordinaire.

Un léger vent de panique

Jusqu'à présent, c'étaient surtout les autres États membres (enfin certains) qui, n'ayant pas succombé à l'entortillement des obsessions monétaires allemandes, trouvaient à redire. Mais l'hégémonie n'est pas un vain mot, et l'Allemagne exerçait son pouvoir aussi brutalement que nécessaire pour leur faire faire silence. Ici, c'est un tout autre match qui se joue : entre l'Allemagne et les institutions européennes elles-mêmes — la plus haute, la CJUE, et maintenant la Commission, qui menace de poursuivre l'Allemagne pour infraction à la loi européenne. Énorme ambiance. En même temps, il y a de quoi : la Cour de Karlsruhe a mis en demeure la BCE de s'expliquer — elle que son statut dispense de s'expliquer à quiconque — et de la convaincre qu'elle respectait bien les règles de «proportionnalité», sauf à interdire à la Bundesbank de participer au PSPP. La perspective du chaos financier s'ajoutant à celle du chaos juridique. Car il va sans dire que, si la plus puissante des entités du Système européen de banques centrales (SEBC) ne participe plus à ses opérations au moment où celles-ci sont le plus hautement vitales, alors on jouera *Adieu Berthe* pour l'euro.

Dans le léger vent de panique qui commence à souffler sur la zone euro, les «solutions» bricolées à la hâte sont toutes plus navrantes les unes que les autres. Certains voudraient pousser la mutualisation des dettes (eurobonds ou coronabonds) sans voir que, si l'on ose dire, cela n'a aucun rapport avec la choucroute : une dette mutualisée ne saurait en aucun cas se substituer à des actions de prêteur en dernier ressort. Ce sont deux opérations totalement hétérogènes. La première relève d'un arrangement entre pays visant à faire économiser (peu) certains sur le service de leur dette, insuffisamment d'ailleurs pour éviter les ruées de défiance, que seule la seconde, du ressort exclusif de la banque centrale, est capable d'endiguer par des rachats, pour des volumes astronomiques. Foin de la technique, d'autres imaginent que le moment est parfait pour enfin une grande avancée démocratique, hypothèse qui ne peut être soutenue que par des prises massives de substances psychotropes. Voilà l'état de la créativité européenne en situation de crise gravissime.

Une possibilité plus réaliste de «solution», moins grisante, mais peut-être la seule praticable, est plutôt à chercher du côté des protagonistes eux-mêmes, qui, après avoir joué la grande scène du II, déclamé et pris l'univers à témoin, décideront d'une transaction d'arrière-boutique pour arrêter la casse. Par exemple, en se réconciliant sur le dos du petit troisième : on demandera à la BCE de «s'expliquer», et elle «s'expliquera». Bonne fille, elle se coulera dans la logique même des juges allemands et leur démontrera, enfumage économétrique à l'appui, qu'il est au total bien plus favorable à l'épargne allemande de conduire un PSPP que de ne pas, et qu'elle se tient donc scrupuleusement aux «lois de la proportion».

Quant au caractère durable de cette «solution», c'est une autre affaire. On ne roule pas très longtemps sur des pneus rapiécés aux rustines. Même balayés sous le tapis, les problèmes insistent, surtout quand ils sont fondamentaux. S'il est survenu hors de la zone euro, le Brexit a en commun avec la crise juridique présente d'avoir pris naissance dans le même triangle des Bermudes européen : là où toute élaboration de la souveraineté a disparu. Il ne serait pas étranger à la logique des choses que la malfaçon européenne périsse par son impensé principal : la souveraineté démocratique.

Frédéric Lordon

Économiste et philosophe. Auteur de *Vivre sans? Institutions, police, travail, argent…,* La Fabrique, Paris, 2019.