HAL open science

La souveraineté irlandaise à l'épreuve de l'intégration monétaire européenne

Christophe Gillissen

To cite this version:

Christophe Gillissen. La souveraineté irlandaise à l'épreuve de l'intégration monétaire européenne. Études irlandaises, 2016, 41 (2), pp.19-31. 10.4000/etudesirlandaises.4954 . hal-02377375

HAL Id: hal-02377375

https://normandie-univ.hal.science/hal-02377375v1

Submitted on 31 May 2022

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.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

Études irlandaises

41-2 | 2016
L'Irlande et sa république passée, présente et à venir

La souveraineté irlandaise à l'épreuve de l'intégration monétaire européenne

Christophe Gillissen

Édition électronique
URL : https://journals.openedition.org/etudesirlandaises/4954
DOI : 10.4000/etudesirlandaises.4954
ISSN : 2259-8863

Éditeur
Presses universitaires de Caen

Édition imprimée
Date de publication : 30 novembre 2016
Pagination : 19-31
ISBN : 978-2-7535-5358-3
ISSN : 0183-973X

Ce document vous est offert par Université de Caen Normandie

Référence électronique
Christophe Gillissen, « La souveraineté irlandaise à l'épreuve de l'intégration monétaire européenne », *Études irlandaises* [En ligne], 41-2 | 2016, mis en ligne le 30 novembre 2018, consulté le 31 mai 2022. URL : http://journals.openedition.org/etudesirlandaises/4954 ; DOI : https://doi.org/10.4000/etudesirlandaises.4954

Études irlandaises est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions 4.0 International.

La souveraineté irlandaise à l'épreuve de l'intégration monétaire européenne

Christophe Gillissen
Université de Caen Normandie

Résumé

Publié en 2016, le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les origines de la crise bancaire de 2008-2010 n'a pas minimisé les défaillances irlandaises, mais n'a pas manqué non plus de mettre en évidence l'approche controversée de la Banque centrale européenne lors des négociations qui aboutirent au plan de financement de 2010. Si cet épisode révèle de réels dysfonctionnements au sein de l'Union économique et monétaire, une mise en perspective historique et comparative semble indiquer que la meilleure solution pour un petit État comme l'Irlande est d'œuvrer à réformer la zone euro plutôt que d'en envisager une sortie, qui n'aboutirait en toute probabilité qu'à une devise irlandaise arrimée à la livre sterling.

Mots clés : Irlande, Union européenne, euro, crise bancaire, Banque centrale européenne, Jean-Claude Trichet, Islande

Abstract

The report of the parliamentary commission of 2016 did not gloss over the domestic factors of the 2008-2010 banking crisis, but neither did it minimise the controversial approach of the European Central Bank during the negotiations that led to the 2010 bailout. If this event revealed undeniable problems in the workings of the European Economic and Monetary Union, history and a comparison with Iceland nonetheless suggest that the best option for a small State like Ireland is to work at improving European institutions rather than to leave the Eurozone, which would likely only result in an Irish currency pegged on the British pound.

Keywords: Ireland, European Union, euro, banking crisis, European Central Bank, Jean-Claude Trichet, Iceland

Le quarantième anniversaire de l'entrée de l'Irlande dans la CEE, le 1er janvier 2013, fut largement passé sous silence. En effet, le contexte ne se prêtait guère à une commémoration festive de cet événement, l'Irlande étant alors ce qu'il est convenu d'appeler un pays « sous programme » : ne pouvant plus emprunter sur les marchés financiers à la fin de 2010, elle avait obtenu un financement de 85 milliards d'euros de l'Europe, mais en contrepartie sa politique économique fut mise sous la tutelle de la « troïka », c'est-à-dire de la Commission européenne, de

la Banque centrale européenne (BCE), et du Fonds monétaire international (FMI) qui avait également participé à ce financement.

En novembre 2010, cette situation avait amené le journal de référence, l'*Irish Times*, à publier un éditorial virulent, dans lequel il déplorait que le sacrifice des héros de 1916 pour l'indépendance de leur pays avait été dilapidé par l'inconséquence du gouvernement[1]. En février 2013, la cure d'austérité incluse dans le « plan de sauvetage » provoqua un éclat de la part du dirigeant de la centrale syndicale irlandaise ICTU, David Begg, qui alla jusqu'à déclarer que la troïka avait fait « plus de dégâts en Irlande que l'Angleterre n'en avait fait en 800 ans[2] » !

De tels propos n'ont pas été souvent entendus en Irlande, longtemps réputée pour être l'un des pays les plus favorables au projet européen. Mais dans un contexte de crise généralisée de l'Union européenne, la désaffection des peuples vis-à-vis de ses institutions se double désormais d'un scepticisme quant aux bienfaits de l'intégration monétaire. L'euro est-il devenu un carcan pour les peuples ? La monnaie unique est-elle devenue incompatible avec l'exercice de la souveraineté nationale ?

La crise de la zone euro alimente de fait les thèses de certaines formations politiques dans plusieurs pays européens, qui prônent un retour aux devises nationales[3]. Elles présentent un tel scénario comme une solution aux difficultés économiques actuelles, dans la mesure où l'État disposerait ainsi d'une souveraineté monétaire retrouvée. Il pourrait alors procéder à une dévaluation afin d'améliorer la compétitivité des entreprises, ou encore s'affranchir des critères de Maastricht sur le déficit budgétaire et la dette nationale, pour financer des grands travaux et investissements d'avenir.

Ce discours, qui reste marginal en Europe, n'est pas entendu du tout en Irlande, en raison notamment de son statut de petit État. La souveraineté monétaire est en effet un enjeu complexe pour ces États, qui s'avèrent plus démunis que les grands face aux turbulences des marchés financiers internationaux, a fortiori à une période de forte mondialisation de l'économie où le concept de souveraineté monétaire est souvent considéré comme dépassé[4]. De manière schématique, on peut dire qu'ils ont tendance à opter soit pour la dépendance vis-à-vis d'une grande puissance économique, soit pour l'intégration dans un groupement régional.

---

1. « Was it for this? », *Irish Times*, 18 novembre 2010 : [*http://www.irishtimes.com/opinion/was-it-for-this-1.678424*] (consulté le 19 février 2016).
2. « The troika has done more damage to Ireland than Britain ever did in 800 years », 28 février 2013. Voir Stephen Kinsella, « Is the troika more damaging than 800 years of English rule? Discuss », *Irish Independent*, 5 mars 2013 : [*http://www.independent.ie/opinion/analysis/stephen-kinsella-is-the-troika-more-damaging-than-800-years-of-english-rule-discuss-29108557.html*] (consulté le 19 février 2016).
3. Jean-Marc Daniel, « Les sophismes et dangers des thèses anti euro », *La Tribune*, 26 mars 2014 : [*http://www.latribune.fr/opinions/tribunes/20140326trib000822113/les-dangers-et-sophismes-des-theses-anti-euro.html*] (consulté le 19 février 2016).
4. Claus D. Zimmermann, « The Concept of Monetary Sovereignty Revisited », p. 799-800, *The European Journal of International* Law, vol. 24, nº 3, 2013, p. 797-818.

Pour mieux cerner ces enjeux, il s'agira dans un premier temps de proposer une mise en perspective historique de la politique monétaire irlandaise. Ensuite, il conviendra d'étudier la crise bancaire de 2008-2013 à l'aune d'une comparaison avec l'Islande, qui ne fait pas partie de la zone euro. Enfin, les principales conclusions du rapport de la commission d'enquête parlementaire de 2016 seront abordées, et plus particulièrement celles concernant la dimension européenne de la crise bancaire irlandaise.

L'Irlande entre la livre sterling et l'euro

Il faut remonter au début du XIXe siècle pour trouver trace d'une monnaie irlandaise indépendante. Dans le cadre de la loi sur l'Union (1800), la livre irlandaise fut indexée sur la livre sterling dès 1826 et, de manière surprenante, ce lien fut maintenu par Dublin bien au-delà de la création de l'État libre d'Irlande. L'objectif était de favoriser le commerce avec la Grande-Bretagne, dont l'économie irlandaise était très dépendante ; en revanche, cela fit subir à l'Irlande des conséquences préjudiciables lorsque Londres décida de rétablir l'étalon-or en 1925[5].

Après l'abolition de l'étalon-or en 1931, l'Irlande devint membre de la zone sterling nouvellement créée, mais les inconvénients de ce statut devinrent apparents pendant la Seconde Guerre mondiale, notamment lorsque l'économie irlandaise connut un fort ralentissement en 1941[6]. Et lorsque Dublin envisagea de transférer ses réserves d'or aux États-Unis, Londres s'y refusa, menaçant de geler tous les avoirs irlandais[7]. En d'autres termes, le gouvernement britannique disposait d'un droit de veto sur les décisions irlandaises. En 1943, une Banque centrale irlandaise fut créée, afin d'accroître l'autonomie monétaire et économique du pays, mais dans la pratique ses pouvoirs étaient limités, d'autant que ses dirigeants adoptèrent une approche très conservatrice[8].

Au sortir de la guerre, la zone sterling permit au gouvernement britannique d'exercer un contrôle étroit sur les décisions de Dublin en matière de commerce avec les pays tiers. Selon un rapport diplomatique français, ces décisions, de l'aveu même du ministre du Commerce, Seán Lemass, furent prises en concertation avec Londres (« under British guidance »)[9]. Dublin était ainsi encouragé à promouvoir ses importations depuis l'Espagne, le Portugal, la Suède, les Pays-Bas et la

5. Cormac Ó Gráda, *Ireland: A New Economic History, 1780-1939*, Oxford, Oxford UP, 1994, p. 433-434.
6. Raymond J. Raymond, « Irish Economic Development, 1933-1948 », p. 117, *in* J. P. O'Carroll et John A. Murphy (eds), *De Valera and his Times*, Cork, Cork UP, 1983, p. 113-133.
7. Ronan Fanning, *The Irish Department of Finance, 1922-1958*, Dublin, Institute of Public Administration, 1978, p. 378.
8. Cormac Ó Gráda, *A Rocky Road: The Irish Economy since the 1920s*, Manchester, Manchester UP, 1997, p. 55-64.
9. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, série Europe 1944-. Sous-série Irlande, vol. 13, p. 87-88 : « Note confidentielle », 17 octobre 1946.

Belgique ; en revanche, Londres lui imposa la modération (« go slow ») vis-à-vis de la Suisse, et particulièrement de la France.

En 1949, à la veille de la dévaluation de la livre sterling, le gouvernement irlandais en fut informé par le gouverneur de la Banque d'Angleterre et le Premier ministre britannique, qui voulurent connaître les intentions de Dublin. Il fut décidé de procéder à une dévaluation en Irlande également, dans la mesure où cette mesure était considérée comme « un moindre mal[10] » : les avoirs irlandais détenus à Londres perdraient certes en valeur, mais le commerce anglo-irlandais serait préservé.

Cet épisode illustre la forte dépendance économique et monétaire de l'Irlande vis-à-vis de la Grande-Bretagne à cette époque, alors même que le statut de république venait d'être proclamé et qu'en conséquence l'Irlande avait officiellement quitté le Commonwealth pour devenir un État pleinement souverain. Selon une analyse américaine de 1952, une telle dépendance économique et monétaire n'était pourtant pas compatible avec le statut d'État souverain[11].

Si la dévaluation britannique de novembre 1967 démontra à nouveau la marge de manœuvre limitée dont disposait Dublin vis-à-vis de Londres, l'inflation élevée au Royaume-Uni pendant les années 1970 fut répercutée en Irlande par le lien entre les deux devises[12]. Ce fut d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles l'Irlande décida en 1979 de participer au Mécanisme de taux de change européen, considérant que cela permettrait de stabiliser la livre irlandaise[13]. Un autre objectif était d'assurer une plus grande souveraineté monétaire vis-à-vis de Londres, et de fait les deux devises furent dissociées pour la première fois depuis un siècle et demi puisque le gouvernement britannique préféra pour sa part rester en dehors du Mécanisme de taux de change[14].

Le choix de Dublin de participer à la zone euro dès 1999 était cohérent avec cette double stratégie, même si la perspective d'une monnaie unique se traduirait par la perte de la capacité de la Banque centrale irlandaise de fixer le taux directeur de la devise utilisée dans le pays. Si, de ce point de vue, l'union monétaire peut être considérée comme « un abandon de la souveraineté monétaire », dans les petits États elle est plus souvent perçue comme un moyen d'exercer une souveraineté effective, fût-elle limitée, dans les limites des « contraintes écono-

10. Maurice Moynihan, *Currency and Central Banking in Ireland, 1922-1960*, Dublin, Gill & Macmillan, 1975, p. 356 : *« the course of least disadvantage »*.
11. Paul Arthur, *Special Relationships: Britain, Ireland and the Northern Ireland problem*, Belfast, Blackstaff, 2000, p. 97.
12. Rory O'Donnell, « Monetary Policy », p. 77, *in* P. Keatinge (ed.), *Ireland and EC Membership Evaluated*, Londres, Pinter, 1991, p. 76-89.
13. Brendan Halligan, « Britain, Ireland and EMU: The Currency Dilemma », p. 107, *in* P. Gillespie (ed.), *Britain's European Question: The Issues for Ireland*, Dublin, Institute of European Affairs, 1996, p. 107-126.
14. Le Royaume-Uni adhéra à ce mécanisme en 1990, mais une forte spéculation financière internationale contre la livre précipita sa sortie le 16 septembre 1992.

miques contemporaines[15] ». Ainsi, avant le référendum sur le traité de Maastricht par l'Irlande en 1992, un livre blanc concluait que les bénéfices de la monnaie unique compensaient nettement cette perte de souveraineté, rappelant que de toute manière la souveraineté monétaire de l'Irlande était déjà « sérieusement circonscrite[16] ». De même, lorsque Garret FitzGerald, premier ministre de l'Irlande de 1982 à 1987, fit le bilan économique de la participation de son pays à l'Union européenne en 2003, il en vint à la conclusion qu'aucun autre pays membre n'avait autant bénéficié de son appartenance à l'Union européenne que l'Irlande[17].

Il est vrai qu'il écrivit cela à une période où le « tigre celtique » avait transformé l'Irlande de manière spectaculaire, phénomène auquel l'Union européenne en général et la zone euro en particulier n'étaient pas étrangers[18]. Cela étant, le taux directeur de la Banque centrale européenne n'a pas toujours été adapté aux besoins irlandais. Après l'éclatement de la bulle internet en 2001 par exemple, la Banque de Francfort réduisit à plusieurs reprises son taux afin de soutenir les grandes économies du continent, qui étaient à la peine, alors même que le « tigre celtique » était en plein essor. L'afflux d'argent bon marché et la facilité à obtenir des crédits contribuèrent de manière significative à la surchauffe de l'économie et à l'expansion de la bulle immobilière[19].

On ne peut pour autant en rejeter la responsabilité sur la BCE, car le gouvernement irlandais aurait pu prendre des mesures pour tempérer la hausse des prix[20]. Or non seulement il ne le fit pas, mais en 2001 il présenta même un budget procyclique, c'est-à-dire qui alimentait cette dérive, et qui lui valut à ce titre une réprimande de la Commission européenne[21]. Dans le même temps, les banques irlandaises se montrèrent de moins en moins regardantes quant à la solvabilité à long terme de leurs emprunteurs[22].

---

15. Claus D. Zimmermann, *op. cit.*, p. 816 : « *monetary union is regarded by some as surrender of monetary sovereignty and by others as its effective exercise under contemporary economic constraints*. »
16. *Treaty on European Union: White Paper*, Dublin, Stationery Office, 1992, p. 58 : « *For Ireland this loss* […] *must be seen against a background where, even today, sovereignty in this area is heavily circumscribed*. »
17. Garret FitzGerald, « The Economics of EU Membership », p. 80, in J. Hourihane (ed.), *Ireland and the European Union: The First Thirty Years, 1973-2002*, Dublin, Lilliput Press, 2004, p. 67-80 : « *The economic balance of membership has been hugely favourable for Ireland – more so, I would think, than for any other member state* ».
18. Brigid Laffan et Jane O'Mahony, *Ireland and the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, p. 43-46, 231-235.
19. Klaus Regling and Max Watson, *A Preliminary Report on The Sources of Ireland's Banking Crisis*, Dublin, Government Publications, 2010, p. 22 : [*http://www.bankinginquiry.gov.ie/Preliminary%20Report%20into%20Ireland's%20Banking%20Crisis%2031%20May%202010.pdf*] (consulté le 19 février 2016).
20. Michael J. O'Sullivan, *Ireland and the Global Question*, Cork, Cork UP, 2006, p. 83-88.
21. Rona Fitzgerald, « Ireland and the EMU Reprimand: A Soft Option or a Suitable "Bad" Boy? », *Nordic Irish Studies*, vol. 1, 2002, p. 77-92.
22. Valérie Peyronel, « The Banking Crisis in Ireland and its Resolution: Authority(ies) in Question? », *in* C. Berbéri et M. Pelletier (eds), *Ireland: Authority and Crisis*, Berne, Peter Lang, 2015, p. 163-176.

En d'autres termes, si la monnaie unique constitue à l'évidence une dilution de la souveraineté monétaire, elle n'exclut en rien une politique économique et fiscale responsable et avisée de la part des États membres. Au contraire, ceux-ci doivent compenser l'absence de la possibilité d'une baisse du taux directeur ou d'une dévaluation par une politique d'autant plus active et rigoureuse.

L'Irlande et l'Islande

L'histoire récente de l'Islande offre des éclairages intéressants sur la question de la souveraineté monétaire, en raison de ses similitudes avec l'Irlande. En effet, au cours du XIXe siècle, l'Islande et l'Irlande, deux petites îles au large du continent européen, connurent des difficultés considérables, et en particulier la famine et l'émigration, alors qu'elles étaient sous l'autorité d'un État voisin. Après la Première Guerre mondiale, elles obtinrent l'autonomie politique, respectivement en 1918 et en 1922, tandis qu'à l'issue de la Seconde Guerre mondiale elles accédèrent à une pleine souveraineté constitutionnelle (1944 et 1948).

Relativement pauvres pendant l'après-guerre, elles connurent toutes deux un essor économique spectaculaire à partir des années 1990, grâce notamment au dynamisme de leurs secteurs financiers, à leurs faibles taux d'impôt sur les sociétés, et à leurs économies dérégulées. Elles furent également caractérisées par des secteurs bancaires hypertrophiés, des niveaux élevés d'endettement des ménages, et par des bulles immobilières de grande ampleur[23].

Leurs économies connurent des crises de première magnitude après la faillite de Lehman Brothers le 15 septembre 2008. Leurs secteurs bancaires durent être soutenus à hauteur de plus de 40 % du PIB, ce qui ne laissa d'autre choix à leurs gouvernements que de faire appel au FMI. Des politiques d'austérité furent mises en œuvre, tandis que nombre de personnes partirent à l'étranger dans l'espoir d'y trouver du travail.

À certains égards, la crise en Islande fut plus brutale qu'en Irlande, le secteur bancaire y étant proportionnellement plus important : en 2008, les trois banques principales y détenaient des avoirs équivalents à dix fois le PIB, et lorsqu'elles s'effondrèrent, le gouvernement dut suspendre les cotations à la Bourse de Reykjavik qui avait perdu plus de 75 %. L'inflation atteignit 20 % tandis que la couronne islandaise perdit la moitié de sa valeur. En octobre 2008, la situation devint si inquiétante que le premier ministre, Geir Haarde, conclut une allocution télévisée par une déclaration à la mesure de son trouble : « Que Dieu sauve l'Islande[24]. »

---

23. Voir le documentaire de Charles H. Ferguson, *Inside Job*, 2010 (2010 Academy Award for Best Documentary Feature) : [*https://www.youtube.com/watch?v=D9ub25WjEK0*] (consulté le 19 février 2016).
24. Pascal Riché, *Comment l'Islande a vaincu la crise : Reportage dans le labo de l'Europe*, Paris, Versilio, 2013, p. 30.

D'autres différences entre les deux îles méritent d'être relevées. Ainsi, l'Islande ne fait pas partie de la zone euro, ni même de l'Union européenne. Par ailleurs, les autorités de Reykjavik décidèrent de laisser les trois grandes banques du pays faire partiellement défaut : le gouvernement refusa de dédommager les créanciers étrangers, notamment en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, tandis qu'il garantit les avoirs des épargnants islandais[25]. En d'autres termes, comme l'écrivit l'économiste Paul Krugman, le gouvernement islandais alla à l'encontre de toutes les règles en vigueur[26]. En Irlande, à l'inverse, le gouvernement suivit les prescriptions de l'orthodoxie financière à la lettre : tous les dépôts furent garantis, et une politique d'austérité fut mise en œuvre afin de réduire les déficits.

Les résultats de ces approches divergentes présentent quelques différences notables. Si la crise islandaise fut plus sévère, le rebond y fut également plus rapide[27]. L'une des raisons tient au fait que l'Islande put procéder à une dévaluation de la couronne, alors que l'Irlande ne put procéder qu'à une dévaluation interne, c'est-à-dire tenter de gagner en compétitivité en réduisant les coûts[28]. De même, le fardeau de l'ajustement fut réparti de manière différente. En Islande, actionnaires et créanciers étrangers durent supporter une partie des pertes, tandis que des mesures furent prises pour améliorer le système de protection sociale et pour aider les ménages surendettés. En Irlande, le contribuable dut supporter seul les pertes, alors même que salaires et prestations sociales furent revus à la baisse.

Ces différences tiennent en partie à un sursaut citoyen remarquable en Islande, illustré notamment par la « révolution des casseroles » qui précipita la chute du gouvernement en janvier 2009. Et lorsque le nouveau gouvernement accepta en octobre 2009 de dédommager les créanciers étrangers, le président soumit la décision au peuple dans le cadre d'un référendum. Le 6 mars 2010, l'accord fut rejeté par 93 % des votants, décision confirmée lors d'un second référendum en mars 2011 et par la Cour de Justice de l'Association européenne de libre-échange en janvier 2013[29].

Aucune mobilisation comparable ne fut observée en Irlande, où des décisions lourdes de conséquences furent pourtant prises par le gouvernement en septembre 2008 (garantie de tous les dépôts bancaires) et en novembre 2010 (acceptation d'un prêt de l'Europe et du FMI) sans l'aval explicite des Irlandais. Malgré

25. Jacques Adda, « Leçons islandaises », *Alternatives économiques*, n° 299 (février 2011), p. 68-69.
26. Paul Krugman, « The *Times* does Iceland », *New York Times*, 8 July 2012 (*« Iceland broke all the rules »*) : [*http://krugman.blogs.nytimes.com/?s=iceland*] (consulté le 19 février 2016).
27. Baldur Thorhallsson et Peadar Kirby, *Financial crises in Iceland and Ireland: Does EU and Euro membership matter?*, TASC / Centre for Small State Studies, 2011, p. 31 : [*https://ams.hi.is/wp-content/uploads/old/Iceland-Ireland-Report%20final%20version_Kirby_Baldur_0.pdf*] (consulté le 19 février 2016).
28. Céline Antonin et Christophe Blot, « Peut-on se relever d'une crise bancaire ? Analyse comparée de l'Irlande et de l'Islande », *Les notes de l'OFCE*, N° 25 (4 février 2013), p. 7 : [*http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/notes/2013/note25.pdf*] (consulté le 19 février 2016).
29. Pascal Riché, *op. cit.*, p. 49-54.

tout, les électeurs eurent l'occasion de s'exprimer à plusieurs reprises. Ainsi, en février 2011, ils purent se prononcer sur le bilan du gouvernement sortant, à qui ils infligèrent une lourde sanction : le *Fianna Fáil* subit la pire défaite électorale de son histoire. La nouvelle coalition gouvernementale – *Fine Gael* et les travaillistes – négocia alors un réaménagement du prêt contracté en novembre 2010 : le remboursement fut étendu sur quinze ans au lieu de sept ans et demi, tandis que le taux de 5,8 % fut diminué de 2 % environ[30]. Et en mai 2012, les Irlandais furent invités à s'exprimer quant à leur place au sein de la zone euro, lors d'un référendum sur le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG, ou Pacte budgétaire européen). Une nette majorité – 60,3 % – se prononça en faveur de ce pacte.

On peut en déduire que, malgré le rôle polémique joué par certaines instances européennes pendant la crise bancaire, les Irlandais ne souhaitent pas pour autant quitter la zone euro. D'ailleurs, lors de la campagne électorale de février 2016, aucun parti ne proposait d'abandonner l'euro. Même les formations les moins bien disposées à l'égard de l'intégration européenne se limitaient à des engagements de réforme. Ainsi, sur la gauche de l'échiquier politique, le *Sinn Féin* proposait de renégocier la dette irlandaise et de demander une recapitalisation d'AIB et de Bank of Ireland par le biais du Mécanisme de stabilité européenne[31]. Pour sa part, l'*Anti-Austerity Alliance* estimait que si un gouvernement de gauche devait être prêt à gérer une sortie de l'euro, ce ne serait pas de son propre fait, mais en raison de l'hostilité intrinsèque des instances européennes vis-à-vis de toute hétérodoxie économique[32]. Quant au *People Before Profit*, formation alliée à la précédente, il n'évoquait tout simplement pas la question de l'euro dans son programme électoral[33].

Au vu du contexte de la crise de la zone euro, cette absence de réaction peut surprendre. Un élément de réponse est à chercher dans le statut de petit État de l'Irlande. En effet, la souveraineté monétaire est un objectif quelque peu chimérique pour les petits États, surtout lorsque leur économie, comme celle de l'Irlande, est très ouverte sur le monde. Leur priorité dès lors est de stabiliser leur devise face aux turbulences des marchés et, à l'instar de pays en voie de développement, ils choisissent souvent d'indexer leur monnaie sur celle d'un pays plus important, tel le dollar américain, qui agit alors comme une ancre[34].

---

30. Eamon Gilmour, *Inside the Room: The Untold Story of Ireland's Crisis Government*, Sallins, Merrion Press, 2016, p. 104-106.
31. [*http://www.sinnfein.ie/manifesto2016*] (consulté le 19 février 2016).
32. [*http://antiausterityalliance.ie/2015/03/lessons-from-greece-how-can-the-troika-be-defeated/*] (consulté le 19 février 2016).
33. [*http://www.peoplebeforeprofit.ie/wp-content/uploads/2016/02/Manifesto-up-date-PBP.pdf*] (consulté le 19 février 2016).
34. Wilbert O. Bascom, *The Economics of Financial Reform in Developing Countries*, Basingstoke, Macmillan, 1994, p. 53-57.

En Islande, par exemple, la crise est loin d'être finie : bien des ménages sont lourdement endettés, l'inflation élevée a rogné leur pouvoir d'achat, et des contrôles de change sont toujours en vigueur, sans qu'un projet crédible ait été trouvé jusqu'à présent afin d'y mettre un terme sans précipiter une nouvelle crise[35]. Une candidature de l'Islande à l'Union européenne fut d'ailleurs déposée en 2009 afin de sortir de cette impasse, et si elle n'est plus d'actualité suite aux élections d'avril 2013, la Banque centrale islandaise reste favorable pour sa part à l'idée d'une entrée dans la zone euro[36]. En effet, la défense de la couronne, l'une des plus petites devises au monde, est une tâche difficile et onéreuse, et malgré ses efforts la Banque centrale n'a pu prévenir des fluctuations importantes du taux de change, ce qui est préjudiciable aux échanges internationaux et à la stabilité économique de l'île. Il est donc question d'arrimer la couronne à une autre devise, que ce soit la couronne danoise (elle-même indexée sur l'euro), la couronne norvégienne, le dollar américain ou encore le dollar canadien, pays comptant parmi les principaux partenaires commerciaux de l'Islande.

Dans le cas de l'Irlande, la seule alternative plausible à l'euro serait une devise nationale indexée sur la livre sterling. L'hypothèse fut d'ailleurs envisagée en 2011-2012, lorsque le risque d'un éclatement de la zone euro ne pouvait plus être écarté[37], mais elle ne suscite guère d'enthousiasme, loin s'en faut.

La Banque centrale européenne et l'Irlande

Il n'en demeure pas moins que des interrogations subsistent quant aux conditions dans lesquelles la Banque centrale européenne pesa sur les décisions de Dublin en 2010, à l'occasion du « sauvetage » de l'Irlande par la troïka[38]. Selon certains, la priorité de la BCE n'était pas tant de sauver l'Irlande que de limiter les pertes de grandes banques allemandes et françaises, très exposées en Irlande, et ainsi de stabiliser le système bancaire européen[39].

35. Archie Bland, « After the storm: Has Iceland learned its lesson from its financial meltdown? », *The Independent*, 7 septembre 2013 : [*http://www.independent.co.uk/news/world/europe/after-the-storm-has-iceland-learned-its-lesson-from-its-financial-meltdown-8798365.html*] (consulté le 19 février 2016).
36. Romaric Godin, « Oui, l'euro fait encore rêver… la banque centrale islandaise », *La Tribune*, 18 septembre 2012 : [*http://www.latribune.fr/actualites/economie/union-europeenne/20120918trib000720037/oui-l-euro-fait-encore-rever-la-banque-centrale-islandaise.html*] (consulté le 19 février 2016).
37. Daniel McConnell et Tom Molloy, « Plans were drawn up for collapse of euro », *Sunday Independent*, 23 mars 2014 : [*http://www.independent.ie/business/irish/plans-were-drawn-up-for-collapse-of-euro-30117045.html*] (consulté le 19 février 2016).
38. Cliff Taylor et Martin Wall, « Cabinet papers reveal extent of bailout pressure », *Irish Times*, 28 novembre 2015 : [*http://www.irishtimes.com/business/economy/cabinet-papers-reveal-extent-of-bailout-pressure-1.2446797*] (consulté le 19 février 2016).
39. Romaric Godin, « Comment les Irlandais ont sauvé le système bancaire allemand », *La Tribune*, 18 avril 2014 : [*http://www.latribune.fr/actualites/economie/union-europeenne/20140418trib000825972/comment-les-irlandais-ont-sauve-le-systeme-bancaire-allemand.html*] (consulté le 19 février 2016).

L'une des premières décisions du gouvernement de coalition formé à la suite des élections du 25 février 2011 fut de lancer une enquête officielle pour cerner les causes d'une « crise bancaire qui fut et demeure l'un des événements les plus traumatisants de l'histoire irlandaise contemporaine », selon les termes du président de la commission d'enquête parlementaire, Ciarán Lynch[40].

Le 27 octobre 2011, un référendum fut organisé sur l'opportunité d'accorder des pouvoirs étendus aux commissions d'enquête parlementaires. Il s'agissait en particulier de leur donner la possibilité de mettre en cause la conduite d'individus, mais l'amendement fut rejeté par 53,3 % des suffrages[41]. Dès lors, la commission d'enquête bancaire créée en novembre 2014 dut se limiter à l'examen du rôle des diverses instances impliquées dans la crise : les acteurs du secteur privé (banques, cabinets d'audit et promoteurs immobiliers), le régulateur (la Banque centrale irlandaise), le gouvernement irlandais, et les institutions européennes[42].

Si le rapport n'épargne aucune de ces instances, le rôle de la Banque centrale européenne – et par extension celui de son président, Jean-Claude Trichet (2003-2011) – y apparaît sous un jour particulièrement peu flatteur, pour deux raisons. D'une part, la BCE exerça de très fortes pressions sur les ministres irlandais des Finances en 2010 (Brian Lenihan) et 2011 (Michael Noonan), pour s'opposer à tout transfert des pertes des banques irlandaises aux « grands créanciers », c'est-à-dire les autres banques européennes. C'est le cœur du débat, car ces pertes auraient pu être partagées de manière plus équitable[43]. En l'occurrence, c'est l'État irlandais – et donc le contribuable – qui a dû assumer l'intégralité du fardeau.

Du point de vue de la BCE, c'était le prix à payer pour éviter un phénomène de contagion, voire une crise systémique susceptible d'entraîner l'effondrement du système bancaire européen tout entier. Même s'il convient de se garder de jugements rétrospectifs trop sévères, on notera que, lors des négociations, le FMI ne considérait pas qu'il était nécessaire d'épargner totalement les banques, qui pouvaient selon lui endosser une partie des pertes sans mettre en péril le système bancaire[44]. Mais la BCE, appuyée par Washington, fut intransigeante :

---

40. Déclaration lors du dernier jour des auditions publiques, le 10 septembre 2015 : « *the banking crisis was, and remains, one of the most traumatic events in modern Irish history* » – [*http://www.oireachtas.ie/parliament/mediazone/pressreleases/2015/name-29439-en.html*] (consulté le 19 février 2016).
41. Michael *Marsh, Jane Suiter et Theresa Reidy, Report on Reasons Behind Voter Behaviour in the Oireachtas Inquiry Referendum 2011, Dublin, Department of Public Expenditure and Reform, janvier 2012 :* [*www.per.gov.ie/wp-content/uploads/OIReferendum-Report-Final-2003-corrected.pdf*] (consulté le 19 février 2016).
42. Voir le site de la commission d'enquête : [*https://inquiries.oireachtas.ie/banking/*] (consulté le 19 février 2016).
43. Cet enjeu (*Burden Sharing*) est l'objet du dernier chapitre du rapport, *Report of the Joint Committee of Inquiry into the Banking Crisis*, Dublin, Houses of the Oireachtas, 2016, vol. 1, p. 357-373 : [*https://inquiries.oireachtas.ie/banking/wp-content/uploads/2016/01/02106-HOI-BE-Report-Volume1.pdf*] (consulté le 19 février 2016).
44. Voir l'audition d'Ajai Chopra, ancien directeur adjoint du FMI, devant la commission d'enquête (10 septembre 2015), p. 7-8 : [*https://inquiries.oireachtas.ie/banking/wp-content/uploads/2015/09/10092015_Chopra_vol1.pdf*] (consulté le 19 février 2016).

il n'y aurait pas de programme de sauvetage si des pertes étaient imposées aux banques créancières.

Au printemps 2011, lorsque le gouvernement de coalition nouvellement formé en Irlande chercha à faire supporter une partie des pertes par les banques créancières, la BCE s'y montra à nouveau totalement opposée. Jean-Claude Trichet exprima même son désaccord avec Michael Noonan en des termes qui pouvaient être interprétés comme une menace : il l'avertit qu'une « bombe exploserait à Dublin[45] ».

On le voit, les reproches formulés à l'encontre de la BCE et de son président Trichet ne sont pas anodins. S'y ajoute leur attitude, en net contraste avec celle des autres acteurs de la crise, dont la plupart, y compris les représentants de la Commission européenne et du FMI, acceptèrent de bonne grâce de répondre aux questions de la commission d'enquête irlandaise. Or la BCE se montra nettement moins coopérative. Du point de vue du droit, la BCE n'est pas responsable devant les parlements des États membres, ce dont se prévalut M. Trichet pour décliner l'invitation à une audition. Malgré tout, face aux pressions insistantes de la classe politique et de l'opinion publique irlandaises, il accepta de donner une conférence le 30 avril 2015 au Royal Kilmainham Hospital, dans le cadre d'une manifestation organisée sous l'égide de l'*Institute of International and European Affairs*. À la suite de son intervention, il répondit aux questions de l'auditoire, où se trouvaient les membres de la commission d'enquête. Il fut souvent évasif cependant, semblant faire obstruction à l'avancée des échanges. Il s'appuya à plusieurs reprises sur ses échanges avec un Brian Lenihan disparu et donc incapable de le contredire, et sa mémoire des faits s'avéra fréquemment incertaine[46].

Au total, son audition officieuse ne fut guère convaincante, et sa mauvaise volonté apparente, voire son arrogance, eut le don de scandaliser bien des hommes politiques et journalistes irlandais qui s'étaient déplacés pour l'écouter. Prise dans son ensemble, son intervention pouvait en effet laisser entendre que sa priorité avait été de prévenir une crise mondiale analogue à celle des années trente, et que l'Irlande de ce point de vue n'était qu'une considération secondaire, un pion que l'on sacrifie sans états d'âme.

Lors de sa propre audition le 10 septembre 2015, l'ancien directeur du FMI, Aija Chopra, émit un jugement sévère sur les positions de la BCE, et en particulier sur les lettres de son président au ministre irlandais des Finances, Brian Lenihan, datées du 15 octobre et du 19 novembre 2010[47]. Selon lui, les demandes

45. Romaric Godin, « La BCE a-t-elle menacé l'Irlande d'une "bombe" en 2011 ? », *La Tribune*, 11 septembre 2015 : [*http://www.latribune.fr/economie/union-europeenne/la-bce-a-t-elle-menace-l-irlande-d-une-bombe-en-2011-504577.html*] (consulté le 19 février 2016).

46. [*https://inquiries.oireachtas.ie/banking/hearings/jean-claude-trichet-iiea-event-not-an-official-inquiry-hearing/*] (consulté le 19 février 2016).

47. Ces lettres, rendues publiques en 2014, peuvent être consultées sur le site de la BCE : [*http://www.ecb.europa.eu/press/html/irish-letters.en.html*] (consulté le 19 février 2016).

formulées par M. Trichet dans ces lettres allaient au-delà des prérogatives légales de la BCE, dans la mesure où elles exigeaient que des décisions soient prises en matière de politique fiscale et de réformes structurelles, dans le cadre d'une concertation entre Dublin et les instances de la troïka. Non seulement cela n'entrait pas dans le champ d'action de la BCE, mais les mesures qui en résultèrent s'inscrivaient dans une approche déflationniste, alors même que le taux d'inflation dans la zone euro était bien en dessous de l'objectif de la BCE (2 %)[48].

De manière plus générale, M. Chopra exprima des réserves quant aux ultimatums de la BCE, estimant qu'ils ne correspondaient guère à la manière dont les relations entre États membres et institutions de l'Union européenne doivent être conduites. La remarque était d'autant plus pertinente que des ultimatums comparables – la menace d'un arrêt de la fourniture de liquidités d'urgence – furent lancés dans le contexte des crises chypriote (2013) et grecque (2015).

Il ne faudrait pas que l'ancien président de la BCE devienne un bouc-émissaire, permettant d'évacuer les responsabilités irlandaises dans « l'une des crises financières les plus sévères qui aient jamais frappé une économie développée[49] ». Le rapport de la commission parlementaire irlandaise est d'ailleurs très clair à ce sujet, mais sa recommandation de revoir les statuts de la BCE afin qu'elle puisse rendre des comptes devant les parlements nationaux eut le mérite de souligner un réel problème : le manque de transparence et l'absence de contrôle démocratique d'une institution qui semble avoir pris l'habitude d'exercer « des pressions politiques pour défendre des intérêts qui restent à déterminer[50] ».

Pour le président de l'Irlande, Michael D. Higgins, cet épisode montre que « la structure institutionnelle de l'Union européenne aujourd'hui » reflète un rapport de forces qui s'est établi au fil des décennies, avec l'émergence d'un « nouvel ordre mondial financier » caractérisé par l'influence croissante d'« acteurs sans comptes à rendre et de forces qui échappent à tout contrôle ou supervision démocratique[51] ».

---

48. Voir son échange avec John Paul Phelan, p. 7-8 : [*https://inquiries.oireachtas.ie/banking/wp-content/uploads/2015/09/10092015_Chopra_vol1.pdf*] (consulté le 19 février 2016).
49. Jacques Adda, « Irlande : l'envers de la reprise », *Alternatives économiques*, nº 309, janvier 2012, p. 70.
50. Romaric Godin, « Irlande : la Commission d'enquête sur la crise financière met en cause la BCE », *La Tribune*, 28 janvier 2016 : [*http://www.latribune.fr/economie/union-europeenne/irlande-la-commission-d-enquete-sur-la-crise-financiere-met-en-cause-la-bce-546559.html*] (consulté le 19 février 2016).
51. Michael D. Higgins, « Recovering Possibilities – Discovering the Rich Promise of a Moral Foundation to Economy & Society Speech at the Launch of the Centre for the Study of the Moral Foundations of Economy and Society », Royal Irish Academy, 13 novembre 2015 : « *The present institutional structure of the European Union can be seen as reflecting the distribution of political power in recent decades, decades that have seen the emergence of a new financialised global order, where unaccountable agencies and forces removed from democratic oversight or control are in the ascendancy* » – [*http://www.president.ie/en/media-library/speeches/recovering-possibilities-discovering-the-rich-promise-of-a-moral-foundation*] (consulté le 19 février 2016).

Conclusion

Il convient à cet égard de saluer l'action de la Médiatrice européenne, qui n'est autre que la journaliste irlandaise Emily O'Reilly : elle obtint de la BCE en 2014 que les lettres confidentielles échangées entre Jean-Claude Trichet et Brian Lenihan en octobre et novembre 2010 soient rendues publiques. Cette mesure, conjuguée aux travaux de la commission d'enquête irlandaise, permet de faire un peu de lumière sur un épisode « sombre et douloureux », où beaucoup s'est joué en coulisses[52].

On ne peut que souhaiter que ce contrôle démocratique a posteriori devienne systématique, afin d'encourager tous ceux qui assument des responsabilités, tant en République d'Irlande qu'à travers l'Union européenne, à faire preuve de davantage de vigilance à l'avenir.

En effet, si la souveraineté monétaire au sens classique du terme n'est sans doute plus un concept très pertinent dans le cadre d'une union monétaire, il n'en demeure pas moins que toute souveraineté – que ce soit à l'échelle de l'Irlande ou de l'Union européenne – suppose une légitimité, et que celle-ci ne sera préservée que dans la mesure où elle satisfait à « des normes élevées de transparence et de responsabilité[53] ».

52. *Report of the Joint Committee of Inquiry*, *op. cit.*, p. 6.
53. Claus D. Zimmermann, *op. cit.*, p. 814 : « *It is important that the exercise of contemporary monetary sovereignty as cooperative sovereignty satisfies high standards of transparency and accountability.* »