

La coordination des politiques budgétaires européennes : pour une coopération renforcée géométrisée proactive

Philippe Bance

► **To cite this version:**

Philippe Bance. La coordination des politiques budgétaires européennes : pour une coopération renforcée géométrisée proactive. L'action publique dans la crise : vers un renouveau en France et en Europe ?, 2012. hal-01965441

HAL Id: hal-01965441

<https://hal-normandie-univ.archives-ouvertes.fr/hal-01965441>

Submitted on 26 Dec 2018

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.

**La coordination des politiques budgétaires européennes :
pour une coopération renforcée géométrisée proactive**

Philippe Bance

CREAM Université de Rouen

L'Union européenne (UE), en tant qu'espace régional intégré, n'est-elle pas un lieu de prédilection pour la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques ? Située à un niveau intermédiaire entre le national et le mondial, ne peut-elle apporter des solutions d'avenir permettant de remédier à la crise économique, en particulier en refondant l'intervention publique ? Ce besoin de politique européenne semble d'autant plus pressant qu'on observe :

- une perte de substance des politiques nationales avec la mondialisation,
- une faible coordination des politiques publiques nationales ou régionales,
- des carences de la gouvernance mondiale, notamment du fait de l'absence d'autorités en capacité de mettre en œuvre des politiques publiques d'envergure planétaire [Bance, 2011, a et b] ?

L'objet de cette contribution est dès lors d'étudier les déterminants, la portée, la conditionnalité et les figures de nouvelles modalités de mise en œuvre de politiques budgétaires européennes coordonnées. On montrera que la coordination des politiques publiques passe par une coopération renforcée. On se placera dans la perspective d'une gestion proactive [Martin, 1983] de la politique économique, par l'instauration de nouvelles règles du jeu européennes. On cherchera ainsi à jeter les bases d'une approche rénovée géométrisant l'UE. L'analyse sera développée en trois temps. On précisera tout d'abord quelles sont les justifications théoriques et les déterminants formels de la coordination des politiques budgétaires. On examinera ensuite les modalités de mise en œuvre et les limites des politiques européennes dans le contexte de crise actuelle. On analysera enfin les modalités d'expression possibles d'une intervention publique rénovée de coopération renforcée fondée sur un nouveau modèle de politique européenne « géométrisée ».

1. Fondements théoriques et déterminants formels de la coordination des politiques budgétaires

La littérature économique est féconde sur les effets de la coordination des politiques économiques. L'unanimité n'y est pas de mise et la question oppose frontalement les théoriciens néolibéraux, en particulier des anticipations rationnelles, qui en récusent la portée et les théoriciens post-keynésiens, qui en soulignent les bienfaits. Les effets positifs de la coordination ne sont pas seulement mis en avant par les post keynésiens. Ils renvoient également à d'autres apports de l'analyse économique : les économies de dimension et la théorie des jeux.

La problématique néolibérale vise à discréditer l'intervention publique en montrant l'inutilité et même la nocivité des politiques budgétaires interventionnistes, et en conséquence de la coordination des interventions publiques. Les référentiels théoriques sont le paradigme néoclassique et la théorie du cycle réel des anticipations rationnelles. L'argumentaire repose sur le théorème d'équivalence ricardienne et l'effet Ricardo – Barro¹. L'inefficacité et les effets pervers de l'intervention publique découleraient de la capacité des agents à annihiler les effets de la politique budgétaire en effectuant des anticipations dites rationnelles, c'est à dire qui « ne présentent pas d'erreurs systématiques (ou de biais) et utilisent toute l'information disponible » [Samuelson et de Nordhaus, 1998]². Du fait de leur rationalité (substantive) et de leur parfaite connaissance des mécanismes économiques (plus précisément du modèle économique de référence), les agents économiques pourraient ainsi anticiper les effets de la politique budgétaire et les annihiler, qu'elle soit expansive ou de rigueur. Ils la rendraient à terme totalement inopérante, autrement dit « neutre » sur la croissance économique à moyen – long terme. La politique budgétaire pourrait générer a contrario des effets pervers par la montée du déficit et de la dette publics. Ainsi, dans le cas d'une politique budgétaire expansionniste, les agents économiques ne pourraient être trompés que transitoirement par un accroissement initial de l'activité et des revenus suscités par la politique budgétaire. Ils anticiperaient les effets inflationnistes d'une relance et l'accroissement induit des impôts (donc l'absence à terme d'accroissement de pouvoir d'achat), ce qui les dissuaderait d'accroître leur consommation. Il n'en

¹ Barro R. J., Are Government Bonds Net Wealth? *Journal of Political Economy* **82**, 1095–1117, 1974

² Economie, 16^{ième} édition, Economica, 1998

résulterait aucun effet réel sur l'activité. De plus, des effets d'éviction pourraient en émaner : la montée des taux d'intérêt causés par l'accroissement de l'endettement public pénaliserait l'activité privée. Par ailleurs, une politique de rigueur budgétaire ne susciterait pas d'effets récessifs. Les agents anticiperaient les bienfaits du retour à l'équilibre budgétaire, ce qui les amènerait à compenser les effets récessifs par un supplément de demande privée. Les préconisations sont dès lors sans appel : il convient de renoncer à toute politique budgétaire active, fût-elle coordonnée, et mener des politiques d'équilibre budgétaire. On éviterait ainsi les effets d'éviction, on renforcerait la crédibilité de la politique économique et on créerait les conditions d'une croissance durable. Les simulations fondées sur cette approche théorique apportent des résultats conformes aux attentes³, surdéterminés qu'ils sont par des hypothèses pro format [Bourdin et Collard, 2007]. On se trouve dans une démarche d'autolégitimation, qui tend en faire une entreprise théorique à caractère doctrinaire. Car même en admettant la conclusion d'un retour à la situation initiale après une relance budgétaire, on ne peut écarter l'utilité du recours à la politique budgétaire : la temporalité de l'ajustement n'est nullement précisée et la phase transitoire peut être longue, ce qui peut justifier le recours à une politique budgétaire expansionniste [Solow, 2002]. Mais la portée de l'analyse est surtout contestable du fait du caractère héroïque de l'hypothèse d'anticipations rationnelles. L'absence de contrainte de liquidité des agents est une condition nécessaire de l'inefficacité à terme de la politique budgétaire. Dans le cas de politiques budgétaires restrictives, les agents privés peuvent ainsi compenser les effets récessifs de la contraction de la dépense publique. En cas de politique expansionniste, l'absence de contrainte de liquidité permet aux agents d'épargner pour se prémunir contre les hausses d'impôts anticipées, d'agir sur la seule base de l'anticipation de leurs intérêts personnels à long terme pour contrarier les effets de la politique conjoncturelle. Poser que les agents économiques ne sont pas soumis à la contrainte de liquidité est une posture théorique particulièrement irréaliste.

Mais par delà le caractère héroïque des hypothèses, il faut souligner le profond décalage entre prescriptions théoriques et politiques adoptées face à la crise. En 2009, les politiques expansionnistes ont en effet fait l'unanimité dans les pays de

³ Tel est le cas des modèles Quest, NiGEM, Multimod, Marmotte, fondés sur des hypothèses d'optimisation inter temporelle à anticipation parfaite.

l'OCDE. Les États ont par la relance budgétaire cherché à stimuler la demande. Il s'agissait également d'endiguer une profonde défiance des agents économiques envers le marché pouvant laisser craindre un effondrement généralisé du système économique. Ces réalités ne sont pas prises en compte par la théorie des anticipations rationnelles. Pour celle-ci une crise de confiance ne peut être imputée aux marchés mais procède d'effets déstabilisateurs des politiques publiques. Ces considérations placent dès lors ce courant sous le feu de la critique poppérienne qui invite à récuser, dans le processus de sélection des théories, celles qui ne correspondent pas à la réalité de l'environnement, qui sont réfutées par l'expérience et la confrontation au milieu⁴.

Les préceptes keynésiens ne sont pas exposés aujourd'hui à de telles critiques. Leur pertinence se trouve largement corroborée par le retour en force de l'État, dans le contexte de crise économique généralisée et de grande ampleur que l'on connaît depuis 2008. Un consensus international s'est instauré qui légitime l'action des États pour « agir avec vigueur sur les fronts financiers et macroéconomiques, pour mettre en place les conditions propices à un retour à une croissance soutenue... ; la politique budgétaire devant jouer un rôle crucial de soutien à court terme à l'économie mondiale » [FMI, 2009]⁵. Conformément aux prescriptions de l'analyse keynésienne, l'État s'impose en seule institution capable d'agir pour remédier à la crise. Dans la mobilisation des États nations, il ne s'agit pas seulement de faire jouer les stabilisateurs automatiques mais surtout de conduire des politiques publiques discrétionnaires de soutien à l'activité. Les interventions publiques, massives, renvoient ainsi au cadre théorique des politiques conjoncturelles d'inspiration keynésienne, dans lequel on cherche à bénéficier des multiplicateurs de dépense publique. Les politiques budgétaires adoptées dans cette perspective par les pays de l'OCDE sont ainsi devenues à partir de 2009 fortement contra-cycliques [cf. Bance supra ; Huart, 2011 ; OCDE, 2010]. La rupture est, du moins conjoncturellement, consommée vis-à-vis des politiques budgétaires menées depuis la fin des années quatre-vingt sous l'influence de la pensée néo-ricardienne. L'effet multiplicateur des dépenses publiques motive les interventions des États des pays de l'OCDE, ceci

⁴ Pour Popper, « on doit considérer une théorie comme falsifiée, que si nous découvrons un effet reproductible qui la réfute », « La logique de la découverte scientifique », Chapitre 4 : La falsifiabilité, page 85.

⁵ Perspectives de l'économie mondiale, pages XIII et XIV.

malgré son atténuation en économie ouverte, phénomène bien connu de la théorie keynésienne.

Les instances internationales telles l'OCDE ou le FMI vont plus avant, en appelant dès 2009 à une coordination étroite des politiques économiques, pour optimiser les effets de la relance et chercher à remédier à certaines limites des interventions publiques nationales, fussent-elles menées conjointement. Le risque de montée en puissance du protectionnisme qui tend à résulter de ce besoin croissant d'intervention publique, pousse en effet à coordonner les politiques économiques pour amplifier les effets multiplicateurs et éviter la propagation des effets indésirables. Il convient cependant de préciser les significations multiples que peut revêtir le vocable de coordination des politiques économiques. La coordination peut être conçue comme un ensemble de dispositifs contraignants, de politiques de stabilité, visant à interdire à certains États, non vertueux, le fort accroissement de leurs déficits ou dettes publics : on cherche alors à éviter des effets déstabilisateurs et pénalisants pour les autres pays. Un strict contrôle des finances publiques, dans une union monétaire ou via le canal d'aides internationales apportées aux États en difficulté peut se rattacher à cette logique. Ses fondements renvoient bien plus au modèle Ricardo – Barro ou du moins aux analyses sur les effets de contagion systémique, qui peuvent être réels du fait de défaillances d'États, plutôt qu'à la conception keynésienne. On peut au contraire concevoir la coordination des politiques publiques en tant que dispositifs communs visant à mobiliser plus efficacement les instruments des politiques budgétaires ou monétaires de divers pays pour les dynamiser par une mise en synergie. On pourra parler en la matière de politique de dynamique coordonnée. Une telle démarche se situe quant à elle foncièrement dans une perspective keynésienne centrée sur la recherche de la plus grande efficacité possible des instruments de l'intervention publique. Ces politiques de dynamisation coordonnée trouvent une justification complémentaire dans les économies de dimension. Des gains d'efficience sont associés à l'effet taille et permettent de bénéficier d'un effet de levier pour les interventions publiques. Ils jouent particulièrement dans la cadre d'une politique étroitement coordonnée de plusieurs pays qui permettent d'atteindre une taille critique. Une taille élevée met en position de force vis-à-vis des marchés en renforçant la crédibilité des États. A titre d'exemple, la dégradation du rating des États par les agences de notation concerne,

toutes choses égales par ailleurs, dans un premier temps les pays de petite taille avant de s'étendre aux plus grands. Une étroite coordination des politiques publiques et l'instauration de dispositifs concertés ou communs (comme le financement de la dette publique auprès de la Banque centrale européenne, la mutualisation européenne des dettes nationales, des budgets communs...) permettent par le jeu de solidarités affichées de renforcer la crédibilité de l'action publique et des États, de réduire les risques d'attaques spéculatives contre ces derniers.

Les justifications d'une coordination étroite des politiques publiques peuvent enfin être puisées de la théorie des jeux. Celle-ci, et son fameux dilemme du prisonnier, établissent en effet que les stratégies non coopératives adoptées par des acteurs rationnels, qui cherchent à satisfaire leurs seuls intérêts égoïstes, débouchent sur un équilibre non optimal. Chaque acteur cherche en effet à se prémunir contre les comportements opportunistes des autres qui lui seraient préjudiciables. Chacun tend dès lors à adopter une stratégie permettant d'éviter de se retrouver, à cause des autres, dans une situation qui lui soit particulièrement défavorable. Cela conduit à adopter des comportements qui ne placent pas l'acteur dans la meilleure situation possible, qui n'est donc pas un équilibre parétien. Une entente stratégique entre les acteurs, donc dans le cas d'espèce entre États, permet par contre d'atteindre un niveau de satisfaction général plus élevé.

Cette approche place chacun des États, dans une situation analogue, et tend à exclure les asymétries de pouvoir ou d'influence, ce qui en constitue bien sûr une sérieuse limite [Bourdin et Collin, 2007]. Ces simplifications ne permettent manifestement pas de rendre compte des relations de pouvoir ou d'influence asymétriques qui existent entre États-nations au sein de la communauté internationale. Il n'en reste pas moins que les égoïsmes d'intérêts nationaux, les antagonismes entre États et leurs opportunistes très prononcés [Bance, 2011], justifient de recourir à cette démarche fondée sur l'individualisme méthodologique. La théorie des jeux apporte des outils d'analyses intéressants pour préciser comment peuvent se structurer des politiques coopératives à l'échelle internationale sur la base de positionnements nationaux rivaux voire antagoniques⁶. On se placera pour

⁶ La théorie des jeux dont les inventeurs sont, dans les années 1940, Von Neumann et Morgenstern doit en partie son succès au besoin d'analyser les conflits d'intérêt nationaux dans le contexte de la guerre froide.

cela dans un contexte de « coopétition⁷ », c'est-à-dire d'alliances compétitives entre États nations sur la scène internationale. On peut ainsi analyser formellement les différences de positionnement des États-nations, l'adoption ou non de stratégies de coopération en matière de politique budgétaire. Ces stratégies renvoient à un double critère de spécification : d'une part, le degré d'aversion de la nation vis-à-vis d'une défaillance éventuelle des autres États, d'autre part le degré d'intérêt porté à l'adoption de stratégies coopératives permettant la mise en œuvre de politiques conjoncturelles et structurelles actives. Les alternatives en termes de positionnement d'un État sont schématisées dans la matrice suivante :

Degré d'aversion au risque de défaillance des autres États	Faible	Fort
Degré d'adhésion à l'adoption de politiques communes actives		
Faible	Faible volonté de coordination économique	Promotion d'une politique de stabilité
Fort	Promotion d'une politique de dynamique coordonnée	Indétermination stratégique

Les positionnements nationaux qui sont ainsi formalisés relèvent de logiques d'intérêt général mises en œuvre par les États-nations. L'option de la politique de stabilité caractérise des pays ayant plutôt une logique autocentrée, qui sont favorablement positionnés sur le plan économique et qui craignent fortement la menace de propagation d'effets pervers due aux errements budgétaires d'autres pays. L'option de la promotion sur la scène internationale de politiques de dynamique coordonnée tend quant-à-elle à être incarnée par des pays à profil interventionniste qui cherchent à construire des solidarités actives pour prévenir les risques ou générer des opportunités à venir en mobilisant des outils communs de politique économique.

Pour préciser comment de tels positionnements nationaux se structurent en position interétatique, il convient d'analyser les caractéristiques du processus de prise de

⁷ On doit ce concept à Nalebuff et Brandenburger, qui entendent ainsi caractériser une situation marquée conjointement par la coopération et la concurrence.

décision. D'un point de vue formel, si on considère de profondes divergences de vues entre États, l'équilibre a toutes chances de déboucher sur un blocage du processus de décision et une absence de toute politique coordonnée. On considère pour le montrer une configuration à deux pays dans laquelle le premier pays (ou groupe de pays), A, se positionne en faveur d'une politique de stabilité alors que le second, B, opte pour une politique de dynamique coordonnée. Les deux types de politiques sont incompatibles puisque la première empêche l'usage des instruments de politique budgétaire nécessaires à la mise en œuvre de la seconde. Le premier scénario, de mise en œuvre d'une politique de stabilité, est par exemple jugé positif pour A (qui y associe un bien-être collectif de 10), négatif pour B (qui y attribue une perte de bien être de 5) du fait de l'impossibilité de mettre en œuvre une politique de dynamique coordonnée. Dans le second scénario d'adoption d'une politique de dynamique coordonnée, A enregistre une perte de 4 et B un gain de 11. Enfin, le troisième scénario est caractérisé par l'absence de politique coordonnée, qui laisse la situation inchangée pour chaque pays. Ces différents scénarios sont représentés dans la matrice suivante :

	Politique de stabilité	Absence de politique de stabilité
Politique de dynamique coordonnée	-	(10 ; -5)
Absence de politique de dynamique coordonnée	(-4 ; 11)	(0 ; 0)

Le jeu montre ainsi que, dans une configuration où l'hypothèse retenue est que chacun des acteurs a un pouvoir de blocage sur les décisions qui lui créent une désutilité, l'équilibre est sous-optimal et marqué par une absence de coordination. L'utilité reste inchangée alors que dans les autres scénarios on enregistre des gains nets globaux. Peut-il cependant en être autrement dans un contexte de coopération ? Un autre équilibre peut être atteint en levant l'hypothèse du pouvoir de blocage de chacun des acteurs. Un État (ou groupe d'États) peut ainsi posséder une hégémonie

lui permettant d'imposer sa stratégie dominante. On débouche ici sur la remise en cause du libre choix démocratique pour les États-nations dont les stratégies se trouvent ainsi dominées. Pour ces pays, l'intérêt général national s'en trouve récusé sans adossement à un processus de décision démocratique, critique souvent adressée à la construction européenne. On peut également se placer dans le cadre de jeux dynamiques : les négociations politiques conduites entre pays font évoluer les points de vue nationaux pour les faire converger vers une stratégie commune. Ce processus s'avère cependant coûteux en temps si on entend correctement respecter le jeu démocratique. Enfin, une politique coordonnée peut être mise en œuvre sous l'égide d'une autorité supranationale, ce qui ici encore soulève la question de l'adéquation aux principes démocratiques.

Par-delà l'argumentaire théorique sur les bienfaits potentiels des stratégies coopératives, il convient à présent de préciser comment ceux-ci peuvent se concrétiser dans l'espace réel des pratiques de politique publique. L'UE en tant qu'espace régional intégré n'est-elle pas dès lors le lieu de prédilection de mise en œuvre de ce type de stratégie ?

2. Le processus politico - institutionnel européen de coordination des politiques budgétaires et son impact asymétrique

L'Union européenne a pour objectif la promotion de la coopération en matière de politiques publiques. Ce positionnement politico - institutionnel est présent dès l'origine du processus de construction européenne⁸. La coordination est cependant pensée comme une simple coopération entre États sous l'égide du Conseil et dans des termes qui restent relativement vagues. Il s'agit de définir les grandes orientations des politiques économiques, notamment d'élaborer pour cela un projet et d'en rapporter. La coordination des politiques budgétaires est dès lors restée virtuelle durant plusieurs décennies. Les États ont souhaité conserver leurs marges de manœuvre pour satisfaire au mieux leurs intérêts, jouant souvent du statu quo pour maintenir leurs prérogatives. Pourtant, avec la crise des années soixante-dix et les limites rencontrées par les politiques publiques nationales pour y remédier, la coordination apparaît d'autant plus nécessaire que le budget de l'UE ne représente

⁸ De traité CECA de 1951 puis dans le traité instituant la CE (article 145, nouvel article 202), le Conseil assure la coordination des politiques économiques générales des États membres.

pour des raisons historiques et institutionnelles qu'un très faible poids relatif vis-à-vis de celui des pays membres : il n'est que de un pour cent du PIB de l'UE, alors que celui des dépenses publiques nationales se situent en moyenne à près de 45%⁹. La situation est très éloignée de celle des États-Unis où le niveau fédéral représente plus de 60% des dépenses publiques totales. La coordination s'impose également du fait de fortes divergences d'approche d'un pays à l'autre dans la conduite des politiques budgétaires, certains pays privilégiant notamment des politiques d'offre, d'autres de demande.

La dynamique européenne initiée par la création de l'Union Economique et Monétaire (UEM) est cependant source de profondes mutations. Avec la ratification du Traité de Maastricht, on ajoute au Traité de l'UE un nouvel article : « l'action des États membres et de l'Union comporte, dans les dispositions prévues par les Traités, l'instauration d'une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques des États-membres »¹⁰. La coordination apparaît nécessaire pour instaurer la monnaie unique. L'UE y trouve également le moyen de faire progresser la construction communautaire en retirant aux États-membres des prérogatives perçues comme des facteurs nationaux de blocage des politiques communes. L'argumentaire économique est d'éviter l'aléa moral¹¹ et les risques de mise en cause de l'édifice commun par des comportements déviants de certains États membres. Des critères, dits de convergence, conditionnent ainsi l'entrée dans la zone euro. Parmi ces critères, deux sur cinq portent sur les finances publiques : le seuil maximum de 3% de déficit annuel et celui de 60% d'endettement publics¹². Leur niveau n'est pas fixé sur la base d'un argumentaire économique mais plutôt d'un arbitrage politique, obtenu sous une forte pression de l'Allemagne très attachée, pour des raisons historiques, à la stabilité monétaire. L'impact économique n'en est pas

⁹ Les dépenses publiques des 27 États membres sont passées de 45,9 à 50,4% du PIB de 2007 à 20110 (Eurostat, euroindicateurs, communiqué de presse, 60/2011, 26 avril 2011). Un désaccord oppose, depuis la fin de l'année 2010, la commission européenne qui souhaite une élévation du budget de l'UE à 1,24% du PIB de l'UE aux six États membres des pays de grande taille qui se sont prononcés pour un plafonnement à 1%.

¹⁰ Article 119 du Traité de l'UE (ex article 4 TCE), dans sa version consolidée, JO n° C 115 du 9 mai 2008. L'article 121 (ex article 99 TCE) stipule également que « les États membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil ».

¹¹ L'aléa moral est une situation dans laquelle un agent maximise son intérêt individuel sans prendre en compte les conséquences défavorables de sa décision sur l'utilité collective. Dans le cas d'espèce, il s'agit d'éviter qu'un pays membre ne mette en danger l'UEM en prenant des risques inconsidérés, notamment par la détérioration de ses finances publiques.

¹² Les trois autres sont relatifs à l'absence de dévaluation avant l'intégration à l'union monétaire, aux différentiels entre pays de taux d'inflation et de taux d'intérêts réels à long terme.

moins important : les marges de manœuvre des États en sont profondément affectées et la conduite de politiques budgétaires actives à caractère discrétionnaire fortement entravée. L'orientation libérale de la construction européenne se retrouve également dans les statuts de la banque centrale : l'indépendance de la BCE, également voulue par l'Allemagne, y est consacrée. Les conceptions monétaristes de l'école de Chicago s'imposent ainsi tout particulièrement en Europe plutôt qu'aux États-Unis, où le gouvernement fédéral est plus en capacité d'infléchir la politique monétaire (les objectifs de la FED étant également ceux de la croissance) et qui dispose de l'instrument budgétaire. Une déconnexion entre politique monétaire et politiques budgétaires est également institutionnalisée pour les pays de la zone euro, ce qui est de nouveau en rupture avec l'analyse keynésienne qui recommande de les articuler pour optimiser l'efficacité des politiques publiques. La coordination des politiques économiques présente ainsi l'originalité en Europe de réduire les marges de manœuvre du pouvoir politique tant en termes de politique budgétaire que de politique monétaire (dont le contenu est devenu, sous l'égide de la BCE, foncièrement monétariste et techniciste pour lutter contre l'inflation, et garantir la crédibilité de la monnaie unique). Les autorités communautaires y trouvent également l'occasion de restreindre les prérogatives des États et d'affirmer leur pouvoir. Ce résultat singulier de perte consentie par les États de capabilité¹³ en matière de politique économique a plusieurs causes : la genèse marchande de l'UE, l'influence dominante de la doctrine ordo-libérale germanique lors de la création de la BCE ; la large défiance qui subsiste entre États-membres et les asymétries de pouvoir national au sein des institutions européennes. Il en résulte un primat des politiques de stabilité européennes sur les politiques de dynamique coordonnée.

Durant les années 2000, la coordination des politiques budgétaires de la zone euro se durcit en application du Pacte de stabilité et de croissance (PSC)¹⁴. Il s'agit d'éviter les comportements de passager clandestin de pays qui laisseraient filer leurs déficits publics, sans avoir à en subir les conséquences, mais qui pénalisaient l'ensemble de la zone euro, dont les pays les plus vertueux. D'autres arguments tiennent à ce que l'équilibre budgétaire permet à terme de restaurer les marges de

¹³ Selon Sen [2008], la capabilité est la possibilité effective d'un individu de choisir diverses combinaisons de fonctionnement, qui reflète donc la liberté dont il jouit pour mener tel type d'action ou un autre.

¹⁴ Le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) est institué à Amsterdam le 17 juin 1997 sous la forme d'une résolution du Conseil européen.

manœuvre des États en cas de choc asymétrique ou de récession. On garantit ainsi l'indépendance de la BCE, à qui on interdit de prêter à un État. Les critères des finances publiques sont dès lors censés s'appliquer strictement et les États chercher à atteindre progressivement l'équilibre budgétaire. Des dispositifs de surveillance multilatérale, d'alerte précoce et des sanctions sont ainsi prévus pour faire respecter la nouvelle orthodoxie budgétaire, dans le cadre de la procédure pour déficits excessifs¹⁵. Les sérieuses difficultés rencontrées dans l'application du PSC vont cependant contraindre l'UE à assouplir sa position. Des pays européens de grande taille tels l'Allemagne et la France n'entendent plus respecter les critères et les transgressent. Ils font dès lors adopter par le Conseil Ecofin des mesures qui en atténuent la portée. Bien que la Cour de Justice, saisie par la Commission, ait condamné le Conseil, les sanctions sont abandonnées et les critères assouplis en 2005, en permettant notamment aux États membres d'échapper en phase de récession à la procédure de déficit excessif¹⁶. Le recul de l'activité économique et la mise en œuvre de politiques contra-cycliques de grande ampleur feront cependant, qu'après 2008, la plupart des pays de la zone euro ne respectent plus les critères du PSC. Cependant, pour coordonner les politiques de relance des États, « la Commission européenne propose que les États-membres et l'UE s'accordent sur une impulsion budgétaire immédiate »¹⁷.

Ces dispositions ne sont pourtant en rien une rupture : le primat de la politique de stabilité reste en vigueur sous l'impulsion d'une commission européenne à la fois gardienne des Traités et chantre du libéralisme économique (comme elle l'a notamment été antérieurement par ses initiatives en matière d'ouverture à la concurrence des services d'intérêt économique général ou de contrôle des aides d'État). La Commission engage de nouveau dès février 2009 des procédures pour déficits excessifs contre l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, la Lettonie et Malte. Arguant des nécessités d'une saine gestion et de la restauration à moyen ou long terme des marges de manœuvre des États en matière de politique économique, la démarche est rigoriste, juridico - institutionnelle et foncièrement ancrée sur l'orthodoxie du PSC. En mars 2011, les chefs d'États et de gouvernements de l'UE engagent dans ce même esprit des mesures se voulant réformatrices de la

¹⁵ Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997

¹⁶ Règlement (CE) n° 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005

¹⁷ COM(2008) 800 final,

gouvernance de l'Union. On entend remédier aux attaques spéculatives contre certains États et plus généralement répondre à la défiance et aux risques de contagion qui gagnent les marchés du fait du surendettement public. On prend pour cela au premier semestre 2011 des mesures défensives. Un Pacte pour l'euro est adopté en mars dont l'objet est « une coordination renforcée des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence ». Mais au-delà des principes posés, il ne s'agit pas de coordonner les politiques publiques pour dynamiser la croissance ; on cherche plutôt, conformément aux exigences allemandes, de conditionner un éventuel soutien financier accordé par l'Union à l'adoption d'une politique nationale de rigueur¹⁸. Puis, des plans de sauvetage sont adoptés concernant la Grèce, l'Irlande et le Portugal. Les aides accordées sont assorties de mesures très contraignantes et de sévères coupes dans les dépenses publiques. Un Fonds européen de stabilité financière (FESF)¹⁹ est également créé mais le manque de solidarité interne de l'UE est patent et ne dissipe pas les inquiétudes des marchés. Avec les dissensions politiques internes, les doutes portant sur la gouvernance de l'économie américaine puis la dégradation par l'agence de notation Standard & Poor's du rating de la dette publique états-unienne, cela contribuera au krach d'août 2011. Les préconisations, formulées par le « couple franco-allemand » pour enrayer le krach apparaissent comme une réaction à chaud marquée du sceau de la continuité, et insuffisamment rassurantes pour les marchés financiers qui craignent notamment les effets récessifs. On ne fait en effet que préconiser un durcissement généralisé de la rigueur budgétaire : il s'agit par une « règle d'or » de constitutionnaliser dans tous les pays de la zone euro l'interdiction du déficit public.

La politique adoptée présente du point de vue théorique des fondements ricardiens et néglige les retombées négatives de la contraction des dépenses publiques dans une phase de très faible croissance. La stratégie de sauvetage repose sur la seule rigueur budgétaire pour tous, sans jouer des complémentarités ou de la coordination des politiques publiques. En cherchant à se prémunir des comportements irresponsables et de passager clandestin de certains États, on se place dans une démarche d'austérité pour tous les pays de la zone euro durant plusieurs années. On ne prend pas en compte les spécificités de chaque pays ni la conjoncture

¹⁸ Cf. http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires_europeennes/zoneeuro_mars2011.pdf

¹⁹ Il est doté de 440 milliards d'euros et doit être remplacé en 2013 par le Mécanisme européen de stabilité (MES), doté quant-à-lui de 500 milliards d'euros et pourra racheter sur le marché primaire de la dette des Etats.

économique, présente et à venir. On n'évalue pas les effets de la contraction des dépenses publiques sur la croissance, donc sur les déficits ultérieurs²⁰. Les pays les plus vulnérables, contraints à une rigueur draconienne, sont les plus menacés par le cercle vicieux dépression – hausse du déficit et de la dette publiques. C'est le cas de la Grèce où l'aggravation de la récession en 2010-11 creuse le déficit public et appelle de nouveaux plans de rigueur et d'aides de l'UE. Les effets multiplicateurs négatifs de la politique de rigueur entravent le retour à la croissance, mettent le pays dans l'incapacité d'honorer ses dettes. Mais une contagion en chaîne est également susceptible de se produire par dégradation générale de la croissance et du rating des États. Une volonté et des actions communes pour réduire les déficits n'écartent donc nullement l'occurrence d'une conflagration générale, d'autant que le manque de solidarité interne des pays-membres reste patent. Si le contrôle et l'assainissement des finances publiques sont indispensables sur moyen-long terme pour éviter des effets de contagion, les excès de rigueur sont porteurs d'effets inverses de ceux que l'on entend éviter, comme ce fut le cas lorsque le gouvernement américain décida en 2008 de sanctionner la banque Lehmann Brothers, jugée non vertueuse.

L'approfondissement de la crise, cette fois selon un schéma inversé de propagation des États vers les marchés, est donc susceptible de se produire malgré la volonté politique d'y remédier. Il résulterait des carences de la gouvernance européenne, du manque de cohésion et de solidarités internes des États-membres, de comportements de passagers clandestins de certains d'entre eux et d'inertie pour instaurer des politiques publiques novatrices. Dans ces conditions, améliorer l'efficacité des politiques européennes ne peut résulter uniquement d'un contrôle de l'UE sur les États et de politiques de rigueur. L'instauration d'un budget européen consistant ne constitue pas une solution plus convaincante : pour pertinent que ce soit, c'est de nature à se heurter aux souverainismes, voire à attiser les conflits internes, et en tout cas à demander beaucoup de temps pour se concrétiser. On se placera donc dans l'optique d'une nouvelle impulsion européenne par des politiques budgétaires de dynamique coordonnée.

²⁰ Une partie de la dette de certains États résulte d'une insuffisante rigueur de gestion antérieure à la crise mais ce n'est en rien le fait d'un laxisme généralisé : de 1997 à 2007, le solde public s'est amélioré pour la zone euro de 1,5% du PIB, et notamment de 5,1% pour l'Espagne, de 1,9% pour la Grèce, de 1,2% pour le Portugal [OCDE, Perspectives économiques, n°88, novembre 2010]. Les exonérations fiscales ont été la cause des moindres améliorations du solde public, comme le cas de la France où il se dégrade de 0,2%.

3. Quelles refondations pour une politique européenne de dynamique coordonnée ?

Sur les bases du diagnostic précédent et dans une démarche pragmatique, on cherchera à spécifier de nouvelles formes de coordination des politiques budgétaires européennes. Pour faire accepter l'occurrence du changement, les réformes devraient re-légitimer le mode de fonctionnement de l'UE en améliorant l'efficacité de la régulation européenne. Dans cette optique, on mettra l'accent sur quatre critères de conduite des réformes. Le premier critère est de donner une plus forte légitimité démocratique aux politiques publiques : il s'agit d'une condition fondamentale d'acceptabilité des réformes. Le second, qui est le corollaire du premier, est d'assurer une meilleure mise en concordance des politiques menées avec l'intérêt général et son cadre d'expression démocratique national ou infranational. Il conviendrait pour cela d'impulser une dynamique qui préserve des forces centrifuges, renforce la tolérance et la reconnaissance mutuelles, limite l'hégémonisme national ou le contenu doctrinaire de politiques déjà engagées. Le troisième critère est de dynamiser les politiques de l'UE à travers une bifurcation institutionnelle qui facilite par la suite des innovations et mutations incrémentales : une impulsion initiale fondée sur un changement radical permettrait d'ouvrir des perspectives renouvelées. Enfin, le quatrième critère est de se doter de marges de manœuvre supplémentaires en matière de politique économique, d'une plus grande souplesse d'intervention face aux chocs conjoncturels et conduire des politiques structurelles. Il s'agirait en d'autres termes d'accroître la capacité des autorités publiques par la mise en œuvre de politiques de dynamique coordonnée proactives.

Ces critères s'analysent comme un ensemble de contraintes d'un programme politique dont il convient de préciser tout d'abord sous quelles conditions il serait rendu possible, puis, comment on pourrait en faciliter la mise en œuvre. Pour rendre possible un tel programme politique, il conviendrait de chercher à relâcher certaines contraintes institutionnelles qui pèsent actuellement sur l'UE et qui sont sources d'inertie ou facteur de blocage. Sur ce point, la question fondamentale est celle du périmètre de spécification et de mise en œuvre des politiques publiques. Dans une UE à 27 pays aux pratiques hétérogènes en matière de politique budgétaire, la convergence des pratiques est une gageure. L'adoption de réformes voulues et partagées de tous est une utopie. De quoi susciter le laisser-faire et donc l'inertie ou

a contrario une attitude dirigiste de l'UE ou de certains pays, porteuse de conflits, de forces centripètes. Une démarche pragmatique consiste dès lors à s'appuyer sur des pays partageant des conceptions communes pour mieux coordonner les politiques publiques et générer des effets d'entraînement. L'idée n'est pas nouvelle puisqu'elle renvoie à celle de coopération renforcée dans l'UE. Le contenu donné à la notion de coopération renforcée diffère cependant selon le positionnement : souverainiste ou fédéraliste. Les souverainistes misent sur une « Europe à la carte », tandis que les fédéralistes privilégient une « Europe à plusieurs vitesses ». Cette seconde conception repose sur le critère de capacité. C'est ce type d'approche qui a autorisé la mise en place de la monnaie unique pour une partie des États-membres de l'UE. Le point de vue adopté ici empruntera aux deux approches. On peut, comme l'envisagent les fédéralistes s'appuyer sur une volonté commune de mettre en œuvre des politiques, en l'occurrence coordonnées. On peut y trouver le moyen d'impulser une dynamique indispensable pour initier des réformes partagées qui permettent de se placer dans une quête d'efficacité en matière de politique publique et notamment budgétaire. Mais on empruntera à l'approche souverainiste le principe du rejet d'un cadre imposé sous-tendu par un principe d'irréversibilité. Il s'agit dès lors d'apporter aux autorités publiques de la souplesse dans l'ajustement de leurs politiques pour reconfigurer leur action, prendre en compte les mutations de l'intérêt général et des périmètres de spécification qui se situent à un niveau infra européen, de pouvoir faire jouer des solidarités sur des périmètres nationaux voire régionaux. Deux questions principales se posent à cet égard.

La première consiste à s'interroger sur les conditions de mise en œuvre des politiques économiques coordonnées proactives, donc des possibilités d'implémenter le changement dans le cadre européen actuel. L'élément crucial est à cet égard le périmètre de concernement collectif des politiques rénovées. Les réformes n'ayant de pertinence et ne pouvant aboutir que sur la base de leur efficacité anticipée, elles doivent susciter l'adhésion d'un nombre suffisant de pays, qui aient de plus un poids global conséquent dans l'UE. Le changement est en effet de nature à provoquer l'opposition de pays foncièrement attachés aux règles déjà forgées dans l'UE. Sauf dislocation de l'UE, seule l'obtention d'une taille critique de pays réformateurs peut permettre le changement en introduisant un rapport de force favorable. De plus, une taille critique permet de bénéficier d'effets d'entraînement de la politique coordonnée

sur la croissance économique des États-partenaires, sur les comportements des autres pays de l'UE. La présence parmi les réformateurs de contributeurs nets au financement de l'UE est dans cette même optique une source de capacité d'entraînement. Il est également essentiel de disposer d'emblée d'une réelle crédibilité politique dans la capacité à mener des réformes et à initier une nouvelle dynamique communautaire. Les États-réformateurs devraient donc, dans une optique d'efficacité des politiques coordonnées proactives, avoir des positions suffisamment souples pour mettre en œuvre et ajuster les politiques conjoncturelles et structurelles : la taille critique devrait dès lors également être une taille performante, c'est-à-dire permettre l'adoption de compromis institutionnalisés praticables sur le moyen-long terme.

La seconde question importante est celle de l'articulation entre politiques de dynamique coordonnée et autres politiques de l'UE. La refondation des politiques publiques suppose en effet de renforcer très fortement la capacité des États pour mener des politiques de régulation conjoncturelle et de croissance durable. Cela appelle une révision de l'approche européenne dans une triple perspective : revenir sur certaines orientations orthodoxes des politiques actuelles, se doter de nouveaux outils de régulation conjoncturelle, et enfin développer une politique commune de croissance durable. La mise en cause de l'orthodoxie passe en premier lieu par une remise en cause du PSC et autres règles d'or. S'il est nécessaire de chercher à se prémunir contre la dérive des finances publiques et les effets pervers du surendettement afin de maintenir la souveraineté politique et ne pas obérer l'avenir par la charge de la dette, il est essentiel de ne pas pour autant entraver les marges de manœuvre de la politique budgétaire par des règles intangibles. Plutôt que de chercher prioritairement à rassurer les marchés, il s'agirait d'instaurer de nouveaux dispositifs d'action publique réaffirmant dans une optique d'efficacité la primauté du pouvoir politique en matière de régulation économique. Certaines pratiques en vigueur de l'UE devraient nécessairement être révisées pour permettre une action coordonnée proactive. Tel serait le cas de la PSC du fait de son caractère universalisant et de son manque d'assise sur une stratégie de croissance coordonnée. Des réformes fiscales harmonisées²¹, modulées suivant les

²¹ On pourrait retenir dans cette optique la proposition de (Pucci et Tinel, 2011) d'augmenter les impôts sur les ménages aisés, d'améliorer la répartition des revenus pour les ménages modestes et moyens, de limiter le développement de l'épargne.

caractéristiques intrinsèques des économies de chaque pays-membres et misant sur une utilisation optimale des multiplicateurs budgétaires et fiscaux devraient s'y substituer dans le cadre d'une stratégie de croissance combinée et de désendettement programmé. De même, l'articulation des politiques budgétaires et de la politique monétaire devrait être recherchée. Cela passerait par la mise en cause du dogme monétariste de lutte contre l'inflation. Il s'agirait dès lors de miser sur la meilleure efficacité de l'action combinée des politiques budgétaire et monétaire. Dans le contexte d'instabilité, de croissance ralentie, de coût élevé du service de la dette et de limitation des degrés de liberté des politiques budgétaires, une inflation modérée pourrait également contribuer à un désendettement progressif des Etats. En second lieu, il conviendrait de se doter d'instruments d'action communs pour remédier aux attaques spéculatives des marchés contre les Etats et restaurer les marges de manœuvre de la politique budgétaire. A cet égard, plusieurs dispositions pourraient être adoptées : financer les dettes souveraines des pays-membres quasi-exclusivement par l'épargne domestique, mettre en place un fond de mutualisation, faire financer des dettes par la BCE. En troisième lieu, il conviendrait de refonder les politiques communes autour d'un paradigme de croissance durable. On pourrait s'appuyer dans cette perspective sur de nouveaux indicateurs de croissance durable (cf. Jany-Catrice, infra) et réorienter les politiques publiques sur des objectifs de croissance soutenable : s'inscrire dans une perspective d'économie des besoins, de développement des investissements d'avenir, des services publics et des biens collectifs (cf. Fournier, infra), miser sur l'ancrage territorial des politiques publiques, la soutenabilité énergétique et environnementale, les solidarités et la qualité de vie au quotidien (Gadrey, 2011).

L'UE a dans le passé montré sa capacité de faire évoluer ses politiques et ses institutions. Ces changements structurels ont cependant été réalisés le plus souvent dans un contexte de soubresauts et de conflits aigus entre Etats-membres. L'Union est de nouveau aujourd'hui dans une phase de transformations institutionnelles du fait de la dépression que connaît l'Europe et le monde. L'adoption de politiques publiques de dynamique coordonnée proactives peut dès lors apparaître comme une condition de survie de l'UE par une refondation d'avenir. Géométriser l'UE pour mener des politiques de dynamique coordonnée permettrait de dépasser les

blocages interétatiques dans une Europe étendue qui manque cruellement de solidarités internes. Encore faudrait-il cependant que la doctrine libérale qui mobilise l'Union depuis ses origines et que les craintes d'une dislocation de l'UE par la coopération renforcée proactive ne poussent à un conservatisme étroit aux conséquences destructrices.

Bibliographie

ARTUS P., Vers une réinvention du régime de croissance, in Dockes P. et Lorenzi J-H., *Fin du monde ou sortie de crise ?*, Le cercle des économistes, Perrin, 2009.

BARRO R. J., Are Government Bonds Net Wealth? *Journal of Political Economy*, n° 82, 1974

BANCE P., « Intérêt général et crise économique », in CIRIEC, Bance P. et Bernier L., *Renouveau de l'action publique et crise contemporaine*, Peter Lang, juillet 2011-a

BANCE P., Repenser la gouvernance mondiale des politiques publiques face à la crise ?, Colloque international, La régulation de l'action publique dans le contexte de crise financière mondiale, Université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, 28-29 mai 2011-b

Centre d'Analyse Stratégique, Rapport du groupe de travail présidé par D. COHEN, Sortie de crise, Vers l'émergence de nouveaux modèles de croissance, La documentation française, n°22, 2009

CIRIEC, BANCE P. et BERNIER L., *Renouveau de l'action publique et crise contemporaine (DO)*, Peter Lang, juillet 2011

BOURBIN J. et COLLIN Y., Rapport d'information du Sénat n° 113 (2007-2008), La coordination des politiques économiques en Europe : le malaise avant la crise ?, fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification, déposé le 5 décembre 2007, http://www.senat.fr/rap/r07-113/r07-113_mono.html

Fonds Monétaire International, Perspective de l'économie mondiale, Crise et reprise, avril 2009

GADREY J., Pour une croissance quantitative, *Alternatives économiques*, La crise, avril 2010

HUART F., Les politiques budgétaires sont-elles contra-cycliques dans la zone euro ?, *Revue de l'OFCE*, 2011/1, n° 116

Le cercle des économistes, sous la direction de P. DOCKES et J-H. LORENZI, *Fin du monde ou sortie de crise ?*, Editions Perrin, 2009

MARTIN, A-P (1983). *Think Proactive: New Insights into Decision-Making*. The Professional Development Institute.
<http://www.worldcat.org/search?q=isbn%3A0865020000>

MATHIEU C. et STERDYNIK , Finances publiques, sorties de crise..., Revue de l'OFCE, n° 116, 2011/1.

OCDE, Perspectives économiques, n°88, novembre 2010

POPPER K., La logique de la découverte scientifique, Payot, Paris, 1973

PUCCI et TINEL, Revue de l'OFCE, Revue de l'OFCE, n° 116, 2011/1

SAMUELSON, P.A et NORDHAUS W. D., Economie, 16^{ième} édition, Economica, 1998

SEN A., Éthique et économie, PUF, Paris, 2008

SOLOW R. M., Revue de l'OFCE, 83, octobre 2002, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/1-83.pdf>