



Regards sur l'économie allemande

Bulletin économique du CIRAC

105 | 2012

Varia

Gouvernance de la zone Euro : comment prévenir la défaillance du politique ? – Le point de vue allemand –

Berthold Busch et Jürgen Matthes

Traducteur : Isabelle Bourgeois



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rea/4611>

DOI : 10.4000/rea.4611

ISBN : 978-2-8218-1420-2

ISSN : 1965-0787

Éditeur

CIRAC

Édition imprimée

Date de publication : 11 juillet 2012

Pagination : 5-25

ISSN : 1156-8992

Référence électronique

Berthold Busch et Jürgen Matthes, « Gouvernance de la zone Euro : comment prévenir la défaillance du politique ? – Le point de vue allemand – », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 105 | juillet 2012, mis en ligne le 01 juillet 2014, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rea/4611> ; DOI : 10.4000/rea.4611

Gouvernance de la zone Euro : comment prévenir la défaillance du politique ? – Le point de vue allemand –

Berthold Busch et Jürgen Matthes

Dix ans après sa création, l'Union monétaire traverse une profonde crise, au point même de nourrir, à la fin 2011, la crainte d'un éclatement de la zone Euro. La principale raison évoquée est que, si ses pères fondateurs avaient pu unifier la politique monétaire, ils n'ont pas réussi à sceller une Union politique et encore moins à faire en sorte que les politiques fiscale, budgétaire et économique menées par chacun des membres de la zone Euro respectent suffisamment les engagements liés à la monnaie unique.

Malgré l'impossibilité de sceller jusqu'ici une Union politique, l'Union économique et monétaire (UEM) n'est pas pour autant condamnée à l'échec ; la centralisation de ces politiques n'est en effet pas le préalable au succès durable de l'Euro. Car les enseignements tirés de la crise de la dette au sein de la zone Euro – et bien plus encore les réformes qu'elle a suscitées – ont considérablement amélioré les conditions grâce auxquelles une action autonome, non centralisée, des Etats membres suffira pour préserver l'avenir de l'Euro.

A l'appui de cette thèse, nous passerons en revue les multiples réformes engagées récemment, souvent d'ailleurs à l'initiative de l'Allemagne. Leur adoption n'a pas été chose aisée et s'était heurtée parfois à la forte résistance des Etats du sud de la zone Euro, et en partie de la France. Elles s'expliquent par de profondes divergences dans l'approche de la politique économique, de la notion de l'Etat et de son rôle, comme des mécanismes du marché, qui distinguent la France et l'Allemagne et sont particulièrement flagrantes depuis l'alternance politique à la suite des élections présidentielles de mai 2012.

L'approche allemande, que cette contribution cherche à rendre plus accessible au lecteur français, repose sur le concept, largement partagé par la coalition actuellement au gouvernement (et même au-delà), de l'Ordnungspolitik. Ce terme, qui n'a pas d'équivalent en français, désigne le fait que le rôle de l'Etat est de fixer un ensemble de règles (« ordre ») permettant aux forces du marché de fonctionner efficacement. Dans l'approche ordo-libérale, le défi consiste donc à prévenir la défaillance du marché. Aujourd'hui, ce défi s'étend également à la prévention du risque de défaillance de l'Etat, ce qui amène à considérer sous l'angle des incitations économiques jusqu'à l'action des acteurs politiques eux-mêmes.

Union monétaire sans union politique – un défaut durable –

Que l'union monétaire ait pu se faire sans union politique s'explique largement par le fait que la création de l'Euro était avant tout un choix (géo)politique. La constitution de l'UEM s'inscrit en effet dans le prolongement de l'histoire non seulement communautaire, mais avant tout franco-allemande. Dans les années 1980, la France et l'Allemagne faisaient partie du Système monétaire européen (SME). La monnaie d'ancrage en était le Deutsche Mark, et c'est donc la Bun-



Berthold Busch,
économiste,
directeur du
Bureau de liaison de
l'Institut der deutschen
Wirtschaft (IW) à Bruxelles



Jürgen Matthes,
Senior Economist,
Directeur du champ
« Ordre économique
international »
à l'IW (Cologne)

desbank qui déterminait l'orientation de la politique des taux pour les autres membres du SME. Cette constellation était politiquement très inconfortable pour la France, puisqu'elle limitait fortement son autonomie en matière de politique économique.

**Une union politique
était prévue à l'origine**

Avec la chute du Mur de Berlin et le projet de réunification de l'Allemagne se présentait une opportunité pour la France de modifier la donne. Dans un compromis d'une haute portée politique et économique, les puissances victorieuses de la Seconde guerre mondiale, mais aussi la France et l'Allemagne (« Accords 4+2 »), autorisèrent l'Allemagne à se réunifier. La contrepartie plus ou moins explicite en était que la prédominance de la Bundesbank serait rompue grâce à l'intégration du Deutsche mark dans une monnaie européenne commune. A l'origine, il était prévu, surtout du côté allemand (Brunn, 2002 ; Knipping, 2004), que l'UEM s'accompagnerait d'une union politique. Mais bien que, durant la phase de négociation du Traité de Maastricht, deux conférences gouvernementales – l'une sur l'union monétaire, l'autre sur l'union politique – menaient leurs travaux en parallèle, aucun consensus n'avait pu se dégager sur l'union politique.

Le projet de création de l'Euro n'en suivit pas moins son cours. L'Allemagne surtout plaida dans ce contexte pour que l'UEM soit fondée sur la stabilité, qu'il s'agisse de la Banque centrale européenne dont le statut fut calqué sur celui de la Bundesbank, ou qu'il s'agisse dans un premier temps d'encadrer les politiques budgétaires et fiscales par des seuils chiffrés, puis par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC). A l'époque, il n'était pas concevable d'intégrer, en les centralisant et les communautarisant, ces politiques à l'intérieur du cadre disciplinant de l'UEM.

**Elle reste
difficilement concevable**

Et cela restera inconcevable encore dans un avenir proche, c'est là l'hypothèse que nous défendons dans cette contribution. En effet, les Etats de la zone Euro ne sont pas prêts actuellement à accepter le renoncement à leur souveraineté qu'exigerait une communautarisation plus prononcée de leurs politiques fiscales et budgétaires. Le pouvoir budgétaire, ce pouvoir régalien que les parlements ont mis des siècles à conquérir, apparaît comme inaliénable. Certes, la latitude réservée aux politiques fiscales et budgétaires nationales n'a cessé de se réduire au fil des importantes réformes (réforme du PSC, Traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance) intervenues dans le contexte de la crise de la dette souveraine au sein de la zone Euro. Mais nous sommes loin encore d'une union budgétaire et fiscale.

L'opposition de certains Etats membres à ces réformes auxquelles avait poussé principalement l'Allemagne, leurs tentatives de les assouplir, révèlent la nette aversion contre une telle union. Même à l'intérieur de l'Allemagne, tout comme en France, on constate un doute foncier quant à la nécessité de renforcer encore plus la méthode communautaire et, ce faisant, d'accorder plus de pouvoirs encore aux institutions européennes. S'ajoute à cela qu'en Allemagne, la Constitution et la Cour de Karlsruhe (voir *REA* 102/2011) limitent étroitement le transfert de plus de compétences en la matière à l'échelon européen.

Divergences franco-allemandes : primat du politique versus crainte d'une défaillance de l'Etat

La conception du rôle de l'Etat est particulièrement divergente entre la France et l'Allemagne, notamment pour des raisons historiques.

France : ...

La politique économique menée par la France après la Seconde guerre mondiale obéissait à l'approche traditionnelle du centralisme et de l'étatisme (Kleps, 1965). Cette politique dirigiste se manifestait par la planification, l'étatisation et une politique industrielle. La littérature scientifique allemande évoque alors souvent la tradition colbertiste et mercantiliste de la France (Lob, 1987 ; Tholl, 1965). Bien que le recours à de telles rémanences historiques puisse paraître

quelque peu hâtif, la vision selon laquelle le rôle de l'économie est de promouvoir l'indépendance et la souveraineté nationales est bel et bien inhérente à la vision de la Grande Nation (Fröhlich, 1986). Dans cette approche, la politique économique est subordonnée aux objectifs prioritaires de la politique gauloise, parmi lesquels la défense de la puissance de la France (Tholl, 1965).

Les plans quadriennaux ou quinquennaux de cette période visaient à piloter le développement économique de la France et, surtout, à atteindre un haut niveau de croissance (Lob, 1998). Le premier, élaboré par le Commissaire au Plan Jean Monnet, se concentrait sur le soutien à l'investissement dans les secteurs-clés : charbon, électricité, transports, industries du ciment, des machines agricoles, sidérurgie et industrie pétrolière. Les plans suivants s'étendirent ensuite aux autres secteurs de l'économie (Tholl, 1965). Outre le Commissariat au Plan, une autre institution joua un rôle fondamental dans la planification : les Commissions de modernisation, composées de représentants du patronat, des syndicats et d'autres groupes d'intérêt, et qui avaient pour mission de définir conjointement des plans de production et d'investissement sectoriels (Müller-Ohlsen, 1967 ; Tholl, 1965).

... planification...

A travers ces institutions se révèle la légitimation centrale de la politique de planification française, à savoir ce que les économistes appellent la défaillance du marché. Dans cette acception en effet, sans le soutien de l'Etat et le correctif apporté par les pouvoirs publics, les entreprises risqueraient de perdre leur sens de l'initiative, et les consommateurs ne sauraient reconnaître leurs besoins élémentaires. Le processus de formation de la volonté, tel qu'il caractérise une économie libérale, est perçu comme anarchique, et doit donc être corrigé par l'action concertée des divers corps intermédiaires (Tholl, 1965).

... pour prévenir la
défaillance des marchés ; ...

Cette planification s'était accompagnée, dans l'immédiat après-guerre, d'une vague d'étatisations dans l'énergie, l'industrie (Renault) et la banque. La deuxième grande vague de nationalisations, en 1982, qui concerna essentiellement le secteur bancaire, visait à renforcer le secteur public pour accélérer le développement de l'économie. En permettant au gouvernement de cibler l'octroi (ou le refus) de crédits bancaires aux entreprises, elle lui ouvrait la possibilité de piloter l'investissement conformément à une stratégie nationale de développement dans un environnement international de plus en plus concurrentiel.

La politique industrielle a été elle aussi longtemps un instrument important de la politique économique. La France ayant longtemps été une économie agricole, un soutien spécifique s'imposait. Dans les années d'après-guerre, la politique industrielle s'était concentrée sur le développement du charbon et de l'acier, avant de se réorienter vers le soutien à la compétitivité internationale : pour relever le défi de la concurrence américaine et assurer l'indépendance de l'économie française (Lob, 1988), il fallait permettre l'émergence de champions nationaux dans quelques secteurs de pointe comme l'aéronautique, le spatial, les télécommunications et le nucléaire (Fröhlich, 1986). Conformément à cette vision, selon laquelle seuls les grands groupes sont compétitifs au plan international, cette politique misait sur des aides financières, les aides à la R&D, le soutien des grands projets comme le Concorde ou le TGV, ainsi que sur une politique ciblée de concentrations dans l'industrie.

... et politique industrielle

Un changement de paradigme intervint au milieu des années 1980 ; il s'agissait entre autres, dans le contexte de l'intégration européenne, de rapprocher le cadre dans lequel évoluait l'économie française de celui des autres Etats de l'UE. En 1986, le nouveau gouvernement du premier ministre Chirac leva notamment le contrôle des prix et engagea une vague de reprivatisations (Schmidt, 2005), mais tout en restant fidèle aux fondamentaux d'un pilotage de l'économie.

Dans la jeune République fédérale d'Allemagne, la politique économique a d'abord suivi la doctrine de l'économie sociale de marché, développée dans le prolongement de la pensée de l'Ecole de Fribourg (Franz Böhm, Walter Eucken,

Allemagne : ...

Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow...), et connue sous le nom d'ordo-libéralisme ou : libéralisme organisé.

... ordo-libéralisme, ...

Dans l'ouvrage fondamental que sont ses « *Principes de politique économique* » [jamais traduit en français ; NdT], Walter Eucken avait exposé en 1952 les principes constitutifs et régulateurs de la politique économique. Dans la première catégorie, le principal est la confiance foncière dans l'économie de marché ; elle trouve son reflet dans les droits fondamentaux que sont la garantie de la propriété, la liberté de contracter, le principe de responsabilité, de même que dans les principes d'un système efficace de formation des prix, d'ouverture des marchés et de stabilité monétaire. Dans la deuxième catégorie sont développées les principales missions de l'Etat, à savoir le contrôle des monopoles, la correction des effets externes et l'impératif de constance des politiques économiques (Eucken, 1952).

Ce sont surtout Alfred Müller-Armack et Ludwig Erhard qui ont mis ensuite ces principes en application. Il s'agit essentiellement de la Loi sur la Deutsche Bundesbank, qui fixe la stabilité des prix comme la mission prioritaire de la banque centrale, et de la Loi contre les entraves à la concurrence (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*) qui interdit tout cartel et toute entrave à la concurrence. Cette loi révèle combien l'ordo-libéralisme diffère d'un libéralisme économique sauvage (« Laisser-faire »). L'ordo-libéralisme est en effet basé sur le pouvoir de l'Etat qui définit un cadre (« ordre ») fixant les conditions dans lesquelles évoluent les entreprises, mais un cadre qui doit leur laisser dans la mesure du possible pleine liberté pour développer leur activité entrepreneuriale. Cela implique qu'il est interdit à l'Etat d'intervenir de manière sélective dans l'économie, par exemple dans le cadre d'une politique industrielle. Autrement dit : en Allemagne, la politique économique est avant tout une politique définissant un ordre économique (*Wirtschaftsordnungspolitik*), c'est-à-dire un environnement réglementaire (« *level playing field* ») respectueux de la liberté des acteurs économiques.

... inflexions
néo-keynésiennes...

Mais cette approche a connu une inflexion néo-keynésienne à partir des années 1960. La politique économique créant un ordre a été reléguée à l'arrière-plan au profit de la réactivation de la politique de pilotage des process (voir à ce propos Paulsen, 1950). Cette évolution culmina dans l'adoption, en 1967, par le premier gouvernement de Grande coalition (1966-69), de la Loi pour la promotion de la stabilité et de la croissance qui prévoit notamment l'intervention de l'Etat pour stabiliser les fluctuations conjoncturelles par des mesures fiscales et budgétaires.

Loi pour la promotion de la stabilité et de la croissance

Entrée en vigueur le 14 juin 1967, cette loi (*Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*) stipule qu'il revient à l'Etat d'intervenir au plan économique pour promouvoir une croissance durable et équilibrée et, à cette fin, de concilier quatre objectifs : stabilité des prix, taux d'emploi élevé, croissance, équilibre des échanges extérieurs. Bien que cette loi appelle à un rôle plus actif de l'Etat dans le « pilotage global » de l'économie, elle reste néanmoins compatible avec l'approche du libéralisme organisé en ce sens que l'Etat se contente de promouvoir un équilibre macro-économique et des orientations d'ensemble, tandis que l'activité économique continue de relever de l'initiative des acteurs privés et des lois du marché.

(Extrait de : Bourgeois I., Lasserre R., *La RFA. Chronique politique, économique et sociale 1949-2009*, Ed. CIRAC, 2009).

... puis priorité à
une politique de l'offre

Or comme cette politique de pilotage des process avait déçu les attentes (Barth, 1974), la « contre-révolution » monétariste américaine, qui se diffusait en Europe au début des années 1970, trouva un terrain favorable en Allemagne. L'approche de la *Wirtschaftsordnungspolitik* reprit donc le dessus. Au début des années 1980, face au constat de la perte de compétitivité mondiale de l'économie allemande, d'un déficit en forte hausse et d'un chômage incompressible, ce revirement se conjuga avec un profond changement de paradigme dans la conception de la politique économique. Depuis, celle-ci n'est plus axée sur la demande, mais sur l'offre. Le Conseil des Sages, créé en 1963 pour évaluer les politiques économiques menées par le gouvernement et le conseiller dans les grandes orientations à suivre, explicite cette nouvelle approche dans son rap-

port annuel 1981/82 (chapitre 3), avant de la développer à plusieurs reprises par la suite. La croissance à moyen terme « est le fruit d'un processus qu'il ne faut pas façonner dans le détail et qu'il est impossible de prévoir longtemps à l'avance. La seule chose qu'il convient de faire – chaque fois que cela est possible, mais alors en agissant de manière conséquente – est d'améliorer les conditions dans lesquelles les individus cherchent à gagner leur vie » (point 294).

Pour résumer, la politique d'ordre économique (*Ordnungspolitik*) menée en Allemagne se caractérise par le fait qu'elle mise sur la force des principes de l'économie de marché, tout en reconnaissant la possibilité d'une défaillance du marché. Le rôle de l'Etat (puissant au demeurant) doit donc se limiter essentiellement à la correction des défaillances du marché et à la définition de conditions cadre (règles) pour l'action des acteurs privés, celles-ci devant être constatées et fiables, et favorables à la croissance. Ce qui justifie la limitation du rôle de l'Etat, c'est donc le constat inquiet et le souci que l'Etat et le politique, tout comme le marché, puissent être défaillants eux aussi.

La France et l'Allemagne, deux des six membres fondateurs de l'Union européenne, ont donc des traditions de politique économique très différentes, ce qui n'a d'ailleurs cessé de nourrir des conflits au sein de l'UE. En 1962, par exemple, le ministre allemand de l'Economie, Ludwig Erhard, et le président de la Commission européenne, Walter Hallstein, s'étaient livrés à un duel en règle devant le Parlement européen. Erhard s'opposait farouchement au projet de la Commission, influencée par la vision française de la politique économique, d'instaurer un plan-cadre ou programme dans la Communauté économique européenne d'alors (Kleps, 1965). Et actuellement, comme souvent déjà, les lectures française et allemande de la meilleure réponse à apporter à la crise financière divergent, ainsi que le révèlent les débats autour du Pacte sur la Stabilité, la coopération et la gouvernance (TSCG), de la 'règle d'or' et des Eurobonds.

Prévenir la
défaillance du politique

Défaillance de l'Etat et du politique : les trois principaux cas de figure

Dans une démocratie parlementaire, rien ne garantit que soient adoptées des politiques économiques axées sur le long terme ou respectant l'intérêt général. Diverses constellations d'intérêts peuvent en effet donner lieu à des choix politiques dénués de sens, ce qui peut alors mener à une défaillance de l'Etat. Les responsables politiques, les électeurs et les lobbies agissent en effet normalement pour défendre leurs propres intérêts.

La plupart des hommes politiques cherchent à préserver leur pouvoir, et donc à se faire réélire, ce qui les amène à maximiser l'importance de leur rôle (Donges/Freytag, 2009). Les électeurs votent selon leur idéologie, bien sûr, mais d'abord en fonction de leurs attentes en matière de hausses de revenu promises. Comme la plupart des électeurs n'ont qu'une compréhension rudimentaire du jeu complexe d'interactions de l'économie, certains d'entre eux vont considérer à tort que c'est l'Etat (et non les entreprises) qui porte la responsabilité de la croissance et de l'emploi – et donc, *in fine*, de leur propre emploi comme de leurs perspectives de revenus. Quant aux lobbies, ils cherchent par nature à imposer aux responsables politiques la défense de leurs intérêts particuliers. S'ajoute à cela que la conjugaison d'une pensée court-termiste et de cycles électoraux courts (4 ans en Allemagne) peut elle aussi mener à des choix qui se révèlent problématiques sur le long terme. Tous ces facteurs jouent un rôle clé dans la genèse de la crise de la dette souveraine au sein de la zone Euro.

Une dette publique accumulée au détriment des générations futures.

L'égoïsme et la myopie de certains électeurs les pousse à élire des hommes politiques ou des partis leur promettant une hausse des revenus. Ils le font car ils ne savent guère ou ignorent délibérément que, si elles peuvent avoir des

Attentes électorales

Stimulation de la demande et cycles conjoncturels politiques

effets bénéfiques sur le court terme, une hausse passagère des dépenses publiques ou une baisse des impôts peuvent, à moyen terme, gonfler la dette. Les hommes politiques, intéressés avant tout par leur (ré)élection, apportent à cette demande une réponse rationnelle en formulant des promesses électorales coûteuses (et en les respectant partiellement une fois (ré)élus).

De son côté, la doctrine néo-keynesienne, bien que consciente de ce risque, favorise elle aussi l'accroissement de la dette. Car théoriquement, la réponse que doit apporter l'Etat à une crise de la demande consiste à accroître transitoirement la dette pour compenser la faiblesse de la demande par une hausse de la dépense publique ou une baisse des prélèvements fiscaux ; en période de croissance, il doit au contraire réduire la dette. C'est du moins ce que prévoit la Loi pour la promotion de la stabilité et de la croissance de 1967. En réalité, face à l'égoïsme des électeurs, il est difficile, même pour des hommes politiques conscients de leur responsabilité, de réduire la dette, dès lors qu'ils nuisent ainsi à leur réélection. *De facto*, une stimulation néo-keynésienne de la demande comporte ainsi en germe le risque de se traduire certes par une hausse immédiate des revenus, mais au détriment des générations futures. C'est ainsi que peuvent naître ce qu'il est convenu d'appeler des cycles conjoncturels politiques : à la veille d'une échéance électorale, les dépenses publiques augmentent, les recettes fiscales baissent, et les indispensables mesures de consolidation sont renvoyées à une date ultérieure.

Perte de compétitivité, balance des paiements déficitaire et taux élevé de dettes contractées à l'étranger.

Une politique économique trop expansive peut, du fait de l'explosion des salaires et des prix qu'elle entraîne, être à l'origine d'une perte de compétitivité qui entraîne à son tour à un déficit durable de la balance commerciale, puis une hausse des dettes contractées à l'étranger. Une telle politique se traduit elle aussi par une hausse immédiate des revenus qui fait peser le poids de la dette sur les générations futures. Souvent, dans une société démocratique, et pour les raisons évoquées ci-dessus, l'Etat et les partenaires sociaux ne sont guère incités à remédier à une telle situation.

Spirale salaires-inflation, ...

Les raisons d'une progression disproportionnée des salaires sont multiples. Les syndicalistes, mûs comme les politiques par le désir d'être réélus ou celui de conserver leurs effectifs, cherchent à satisfaire la demande de leurs adhérents – en possession d'un emploi. Normalement, les fédérations patronales résistent à de telles revendications, parce qu'une hausse des coûts salariaux réduit leurs bénéfices. Or en période de croissance, leur résistance est moindre, puisqu'ils peuvent plus aisément répercuter cette hausse sur les prix. C'est ainsi que les progressions salariales disproportionnées entraînent en tendance une hausse de l'inflation, une détérioration de la compétitivité, et souvent une progression du chômage. Comme les partenaires sociaux peuvent répercuter les coûts ainsi générés – les transferts accrus destinés aux salariés ayant perdu leur emploi – sur l'Etat, c'est-à-dire la collectivité, ils ne sont guère incités à mener une politique salariale vouée au plein emploi et qui tienne compte du sort des chômeurs.

... puis recul de la compétitivité et hausse de la dette

De leur côté, les gouvernements ne sont guère enclins à freiner à temps une conjoncture en surchauffe car, en accroissant l'encours fiscal, une période de boom permet de programmer de nouvelles dépenses (et de conquérir de nouveaux électeurs). Les administrations, intéressées par la progression de leurs budgets, profitent elles aussi des recettes croissantes de l'Etat. Enfin, en période pré-électorale, il est peu populaire de mener une politique de rigueur qui, en règle générale, détruit des emplois. Ainsi peuvent naître des cycles conjoncturels électoraux déclenchant une spirale inflationniste. Normalement, une banque centrale doit réagir par une hausse des taux, mais cela présuppose qu'elle soit indépendante. Conjugués au fait que, dans certains Etats, les salaires sont indexés sur l'inflation, ces mécanismes peuvent engendrer une

spirale inflationniste (coûts et salaires) qui érode rapidement la compétitivité d'une économie, creuse le déficit de la balance des paiements et accroît la dette étrangère. Avant l'UEM, de telles évolutions étaient la caractéristique de nombreux Etats sud-européens et les poussait régulièrement à dévaluer leur monnaie afin de recouvrer, du moins provisoirement, leur compétitivité prix.

Le risque inflationniste peut naître également lorsque l'Etat est lourdement endetté et que la banque centrale n'est pas indépendante. Pour un gouvernement, une lourde dette présente le risque de se voir destituer en cas d'insolvabilité de l'Etat. La solution qu'on croit idéale, et à laquelle il a souvent été recouru par le passé, est de laisser courir l'inflation. La baisse réelle de la dette publique réduit alors certes le poids pesant sur les épaules des générations futures, mais la hausse des prix se fait au détriment de nombreuses catégories sociales, avant tout les créiteurs de l'Etat que sont les épargnants, et plus généralement tous les détenteurs d'un patrimoine financier, de même qu'à l'opposé, tous les salariés à faible patrimoine, dès lors que leurs salaires ne progressent pas avec l'inflation. Il est permis de douter qu'une forte inflation concorde avec les aspirations de la société. Au contraire même, car souvent, elle s'est traduite par une nette détérioration des perspectives de progression des revenus des couches les plus pauvres de la société, celles justement à laquelle est due protection. C'est là un autre cas de figure de défaillance de l'Etat.

Inflation et injustice sociale

Protection des marchés et chômage : problématique « *insiders/outsiders* »

Un autre cas peut se présenter dans le cadre de la réglementation/régulation du marché des biens et du marché du travail, que thématise la théorie des « *insiders* » et des « *outsiders* » (Lindbeck/Snower, 1988). Dans de nombreux pays, principalement sud-européens, mais aussi en France et en Allemagne, la réglementation protège ceux qui ont un emploi (*insiders*) et nuit aux chômeurs (*outsiders*), c'est-à-dire ceux que la politique sociale devrait pourtant avant tout protéger.

Mais comme les chômeurs sont en minorité dans le jeu des pouvoirs institutionnels, ils ne peuvent s'imposer. Ils ne sont guère représentés non plus au sein des syndicats qui décident du montant des salaires, voire de celui des salaires minima légaux, et sont de ce fait en mesure d'ériger des barrières protectionnistes contre la concurrence des *outsiders* au bénéfice de leurs adhérents et électeurs (*insiders*). Un régime de protection élevé contre les licenciements, la restriction de l'accès à certaines professions, sont, aux côtés des salaires minima légaux, autant de barrières de ce type. Les groupes ainsi protégés sont généralement soit des catégories importantes d'électeurs soit des petits groupes d'intérêt très organisés et politiquement influents. Voilà une autre situation qui peut mener à la défaillance de l'Etat qui se trouve dans l'incapacité de garantir une réglementation ou régulation favorable à l'emploi et de soutenir ceux qui ont pourtant besoin de protection, essentiellement les jeunes chômeurs.

Protectionnisme de la réglementation du travail

***Ordnungspolitik* : le pouvoir des incitations et des règles contraignantes**

Une caractéristique foncière de l'*Ordnungspolitik* allemande est qu'elle repose sur le constat que la défaillance du politique est toujours possible et qu'elle cherche activement à minimiser ce risque grâce à un prisme d'approches dont l'objectif est de soumettre l'action politique à un ensemble de règles et incitations, de sorte qu'en résultent des décisions viables et porteuses de sens pour l'ensemble de la société. Le politique est donc soumis à des règles contraignantes visant à restreindre sa latitude d'action dans l'idée sous-jacente de le contraindre à se conformer à ces règles établies au préalable ou à prendre des décisions pour atteindre certains objectifs-seuils selon la logique du « s'il en est ainsi, alors il faut... ».

Conformité à la règle

Au milieu des années 1970 avait émergé un large débat pour décliner à la politique économique et plus particulièrement la politique financière cette approche générale de la conformité à la règle de l'action politique. Le débat avait été déclenché après que la Bundesbank avait joué un rôle de pionnière parmi toutes les banques centrales en soumettant, en 1975, sa politique monétaire au principe de conformité à la règle, inspiré de l'approche monétariste. Sa nouvelle politique de contrôle de la masse monétaire affichait publiquement les seuils (objectifs) limitant la croissance de la masse monétaire (Kösters, 2012).

Une politique économique basée sur la conformité à la règle présente plusieurs avantages. Elle interdit au politique de prendre des décisions arbitraires, ce qui réduit le risque des cycles conjoncturels politiques et limite celui de la prise en considération d'intérêts particuliers lors de la définition des politiques économique et financière. Elle permet par ailleurs de garantir la constance de ces politiques au sens où l'entendait W. Eucken, ce qui a un effet stabilisateur sur les attentes des acteurs économiques.

Et des incitations
porteuses de sens

Plus important encore que la conformité à la règle est d'inscrire l'action des gouvernements dans un cadre présentant des incitations judicieuses et porteuses de sens. L'*Ordnungspolitik* allemande en prévoit un certain nombre.

Indépendance et objectifs précis
pour la banque centrale

A la suite du traumatisme de l'hyperinflation peu après la Première guerre mondiale puis, après la Deuxième, celle d'une destruction de la monnaie qui mena à la réforme monétaire de 1948, la jeune RFA mit la politique monétaire largement à l'écart de l'influence du politique et donna mandat à la Bundesbank de veiller à la stabilité des prix (Kotz, 2009). La Bundesbank était tenue de soutenir la politique économique globale de l'Etat seulement tant que cet objectif n'était pas menacé. Cette hiérarchisation des objectifs (stabilité monétaire, orientations en matière de politique économique) visait à éviter les conflits décisionnels. Ainsi, l'art. 12 de la Loi sur la Bundesbank de 1957 stipulait que la banque centrale n'est pas soumise aux directives du gouvernement fédéral dans l'exercice de ses fonctions. Objectif de stabilité monétaire et indépendance se doublaient de l'interdiction, ne souffrant que d'étroites exceptions, de recourir à la création monétaire pour assurer le financement d'un Etat (Deutsche Bundesbank, 1995).

La Bundesbank a servi de modèle à la BCE : l'art. 127 du Traité sur le fonctionnement de l'UE stipule que l'objectif prioritaire de la politique monétaire est de « *maintenir la stabilité des prix* » ; elle « *apporte son soutien aux politiques économiques générales dans l'Union* » dans la mesure où il ne porte pas préjudice à l'objectif de stabilité des prix. L'art. 130 définit l'indépendance de la BCE par rapport à toute instruction émanant des organes politiques ; les statuts de la BCE donnent corps à cette indépendance en fixant à 8 ans la durée du mandat, non reconductible, des membres de son directoire. Quant à l'art. 123, il lui interdit d'accorder des crédits aux institutions et organes de l'UE.

Clarté de la répartition
institutionnelle des objectifs

Les acteurs en charge des divers volets de la politique économique (fiscalité, salaires, monnaie) doivent avoir, dans l'idéal, des objectifs clairement attribués. Pour limiter les conflits entre ces derniers, il faut, conformément au principe de Tinbergen, qu'à chacun des objectifs corresponde au moins un moyen, et que ce moyen soit exclusif (Donges/Freitag, 2009). Ainsi, la banque centrale indépendante a pour unique objectif de veiller à la stabilité des prix ; l'Etat (politique fiscale et budgétaire) doit définir des conditions cadre favorables à la croissance et prévenir la défaillance du marché. Quant aux partenaires sociaux, ils ont, à travers la politique tarifaire salariale (*Tarifpolitik*), à garantir le plein emploi.

Certes, dans la réalité, la clarté de cette répartition institutionnelle des attributions ne se laisse pas toujours maintenir. Elle n'en vise pas moins à créer un cadre dans lequel aucun acteur – par exemple les partenaires sociaux qui, en s'accordant sur des hausses salariales disproportionnées, créent un surcroît de chômage – n'ait la possibilité de répercuter sur les autres les effets de sa politique comme les charges induites par celle-ci.

La globalisation a augmenté la mobilité des capitaux, tant des acteurs financiers que des entreprises, ce qui a développé la concurrence entre les Etats pour attirer ces capitaux afin d'accroître sur leur site les investissements, source de croissance et d'emploi. Loin de constituer une menace, cette concurrence entre les Etats présente au contraire une opportunité : celle de compenser la défaillance de l'Etat dans ses divers cas de figure. Car en règle générale, une politique qui laisse filer le déficit, provoquant boom et spirale inflationniste, tout en réglementant fermement les marchés (au détriment notamment des outsiders), se révèle de fait défavorable à l'investissement, ce qui incite en retour entreprises et investisseurs financiers à quitter le pays ou à restreindre leurs investissements. Cette situation crée un choc salutaire pour l'Etat, l'amenant à réviser son approche et à mener une politique de l'offre favorisant, à moyen terme, croissance et emploi au bénéfice de tous. Bien que somme toute limitée dans ses effets, la concurrence des sites n'en est donc pas moins bénéfique.

Concurrence des sites
et mobilité des capitaux

Avec la concurrence accrue des sites s'est développé la concurrence autour du meilleur design ou « modèle » politique. Hayek (1969) voyait dans la concurrence une méthode de découverte et d'invention pour les acteurs économiques ; la même approche se laisse appliquer aux institutions. A l'inverse, une trop forte harmonisation des politiques nuit à la force productive inhérente à la concurrence, comme l'illustre l'exemple suivant : au cours de la campagne internationale de comparaison des meilleures pratiques, l'Allemagne a découvert les vertus du concept de « *flexicurity* » qui caractérisait les politiques pour l'emploi des pays scandinaves, et qui était particulièrement développé au Danemark (Eichhorst et al., 2001). Il est à la base du principe sur lequel repose le programme de réformes présenté en 2003 (Agenda 2010) : celui du « *soutenir et exiger* » (« *Fördern und Fordern* ») s'appliquant aux demandeurs d'emploi qui, en contre-partie du soutien de la collectivité, doivent s'impliquer activement dans la recherche d'un emploi.

Concurrence institutionnelle
et design politique

Le pouvoir de discipline qu'exercent les marchés financiers fait potentiellement contrepoids à la propension des acteurs politiques à laisser exploser la dette. Une politique budgétaire jugée trop laxiste se trouve sanctionnée par une hausse des taux qui réduit la latitude d'action budgétaire des gouvernements, ou par une dégradation de la notation qui nuit à leur image et à leur crédibilité. Tout aussi efficaces pour remédier à une défaillance du politique sont les incitations ou menaces institutionnelles constructives que nous développons ci-dessous.

Discipline et coercition

La limitation des dettes publiques au sein de l'UEM

Comme l'UEM s'est faite sans union politique, le Traité de Maastricht comporte une série de règles et de dispositions institutionnelles afin d'instaurer au sein de la zone Euro une discipline des politiques budgétaires et fiscales, celle-ci continuant de relever des compétences nationales. Elles visent en particulier à limiter l'accroissement des dettes publiques pour éviter qu'un Etat se trouve en situation d'insolvabilité ou que l'indépendance de la BCE en matière de politique monétaire se voie limitée, notamment parce qu'une hausse des taux pour combattre l'inflation mettrait en danger la soutenabilité des dettes. Parmi ces mesures figurent principalement la clause de « no-bailout », ainsi que le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) fondé sur ce qu'il est convenu d'appeler les critères de Maastricht. Elles ont délibérément été conçues pour constituer un potentiel de menaces constructif, sensé soumettre à la discipline les politiques budgétaires nationales.

La menace contenue dans la clause de « *no-bailout* » (art. 125 du Traité sur le fonctionnement de l'UE) consiste à stipuler qu'un Etat surendetté ne peut pas compter sur le soutien des autres. La théorie des jeux permet de se représenter la situation ainsi : de nombreuses parties se jouent, durant lesquelles un Etat peut contrôler (ou laisser dériver) sa politique budgétaire ; mais dans une des (dernières) parties, il sera contraint d'assumer seul la responsabilité des dettes

La clause de « *no-bailout* »

accumulées et, le cas échéant, de supporter la honte d'une insolvabilité de l'Etat. La menace que laisse planer un tel scénario catastrophe devait donc inciter à l'anticipation dès les premières parties du jeu et ainsi limiter les excès en matière de politique budgétaire ; c'est du moins ce qu'espéraient les pères fondateurs du Traité de Maastricht. Mais dès avant même l'entrée en vigueur de l'UEM, la crédibilité de cette menace s'est trouvée remise en question (Heinemann, 1995). Et les doutes quant à son efficacité ont été confirmés par la crise de la dette, puisqu'il n'était pas justifiable – ni économiquement ni politiquement – de laisser la Grèce plonger dans l'insolvabilité en mai 2010 étant donné le risque d'une crise financière systémique.

**Pacte de stabilité
et de croissance**

Dans sa version originale, le Pacte de stabilité et de croissance recourt lui aussi à cette approche de la théorie des jeux en prévoyant des sanctions pour le cas où un Etat contreviendrait de manière répétée à ses dispositions. La menace consistait à soumettre à débat critique dans les instances européennes compétentes les mesures de consolidation déficientes (« *peer pressure* ») et, le cas échéant, à adresser à l'Etat contrevenant une mise en demeure, ce qui devait avoir pour effet de ternir en interne l'image du gouvernement national face à son opposition.

Cela étant, la règle de discipline européenne présente aussi un pouvoir institutionnel particulier. Car les responsables politiques désireux de réaliser des économies budgétaires, mais craignant la sanction des électeurs, peuvent faire adopter beaucoup plus facilement les mesures de consolidation en invoquant leur impuissance face au « diktat de Bruxelles ». En ce sens, il convient de considérer également ce Pacte comme une mesure de discipline dessaisissant délibérément de leur pouvoir les politiques qui assument leurs responsabilités en cherchant à anticiper et éviter sciemment les causes d'une défaillance de leur politique nationale.

**Règles trop peu contraignantes,
trop de pouvoir discrétionnaire**

Mais la clause du « *no-bailout* », de même que le Pacte de stabilité et de croissance, se sont révélés des tigres en papier : la volonté de consolidation était insuffisamment développée ou manquait de constance dans de nombreux Etats, et les mesures disciplinaires prévues par le Pacte n'ont été que trop peu mises en œuvre pour plusieurs raisons.

Le fait que la menace de sanctions n'était prévue que tardivement dans la procédure contre les déficits excessifs la rendait peu crédible ; il est en effet peu réaliste d'imposer de payer des pénalités élevées à un Etat déjà en situation de difficulté budgétaire sérieuse. Le fait que les étapes de cette procédure devaient être décidées par le Conseil européen à la majorité qualifiée ouvrait de nombreuses possibilités à l'adoption de mesures discrétionnaires, que le politique ne s'est pas privé de saisir. En termes clairs : dans ce haut lieu de culture diplomatique qu'est Bruxelles, les relations étaient beaucoup trop empreintes de courtoisie pour tolérer que soient mis en œuvre intégralement les mécanismes du Pacte de stabilité et de croissance, d'autant que chacune des parties redoutait d'être elle-même un jour clouée au pilori. L'espoir de voir les mécanismes de « *peer pressure* » remplir leur rôle était illusoire dans un contexte où prévaut la règle : « les loups ne se dévorent pas entre eux ».

**France et RFA ont
encore assoupli le PSC**

Ces défauts d'origine se sont trouvés aggravés du fait que la France et l'Allemagne, qui n'avaient pas respecté le critère de 3 % de déficit durant plusieurs années consécutives, ont une responsabilité majeure dans l'assouplissement du Pacte de stabilité en 2005, grâce à la multiplication des exceptions à la règle qui a permis le recours accru aux politiques discrétionnaires. Peu auparavant, c'est essentiellement l'Allemagne, alors gouvernée par une coalition SPD/Verts, qui s'était employée à limiter l'application des dispositions du Pacte de stabilité ; le Conseil avait alors suspendu la procédure pour déficit excessif qui courait contre l'Allemagne et la France, ce qui avait évité à l'Allemagne d'encourir une mise en demeure pour non respect des échéances de réduction du déficit. Or ce fait a eu des effets dévastateurs, car quel crédit est-il encore possible d'ac-

concorder à un Pacte de stabilité et de croissance que se permet, quand cela lui semble opportun, de ne pas respecter même le 'meilleur élève', à savoir l'Allemagne qui avait largement contribué à fixer les règles de ce même Pacte ? S'ajoute à cela que les parlements nationaux sont en droit d'exiger la priorité qui leur revient dans l'adoption des programmes budgétaires nationaux. Ce n'est qu'une fois votés qu'ils sont soumis à l'examen de la Commission. Et trop souvent, les modifications que la Commission est dans la possibilité d'exiger à l'issue de cet examen, restent alors lettre morte.

C'est donc en partie aux faiblesses inhérentes au cadre institutionnel régissant les politiques budgétaires qu'est imputable la crise de la dette au sein de la zone Euro, mais à des degrés et dans des contextes divers. Ainsi, c'est surtout l'explosion de la dette grecque qui est due au pouvoir de discipline insuffisant des Traités. L'Italie – et le Portugal entre 2005 et 2007 –, ont ou avaient entrepris des efforts de consolidation trop timorés pour compenser la charge que font porter sur leurs finances publiques la crise de la finance mondiale et la récession qui s'en est suivie. Dans le cas de l'Espagne et de l'Italie, dont les budgets étaient excédentaires certaines années, et qui avaient sérieusement comprimé leurs dettes dans les années précédant 2007, une application plus contraignante des dispositions du Pacte de stabilité n'aurait pas pu éviter l'explosion de leur dette dans le fil de la crise de la finance mondiale et de la dette souveraine au sein de la zone Euro. Car d'autres facteurs ont joué un rôle clé dans leur cas : développement excessif du crédit, balance des paiements déficitaire et éclatement de la bulle immobilière (voir *infra*). Enfin, dans de nombreux Etats, les conséquences de la crise de la finance mondiale – à savoir : les mesures de sauvetage des banques, les programmes de soutien à la conjoncture, ainsi que la baisse de l'encours fiscal – ont inopinément fait exploser leur dette.

Quoi qu'il en soit, il est indéniable que la lourde dette, qui s'était accumulée au fil des décennies sous l'effet de la défaillance du politique, n'avait plus laissé la moindre marge de manœuvre aux gouvernements pour faire face aux charges induites par la crise de la finance mondiale. Le prix à payer aujourd'hui est élevé, et il a livré pieds et poings liés les Etats de la zone Euro au bon vouloir des acteurs de la finance mondiale.

Néanmoins, les acteurs de la finance mondiale ont leur part de responsabilité dans le laxisme de la politique budgétaire de certains Etats. Car la hausse des primes de risques et des intérêts générée par l'accumulation des déficits publics et une politique de dépenses publiques inconsidérée n'a pas déployé le pouvoir de discipline dans la mesure de ce qui était escompté. En lieu et place, la Grèce par exemple payait des taux d'intérêt à peine plus élevés que l'Allemagne, et ce malgré des taux de déficit élevés et des comptes publics manipulés. Il est vrai que le contexte de taux bas de l'époque incitait les acteurs de la finance à rechercher la rentabilité de leurs placements (*search for yield*).

L'aggravation de la situation de la Grèce au printemps 2010 a révélé par ailleurs que rien n'était prévu au plan institutionnel et réglementaire pour affronter la grave crise financière que menace de déclencher l'insolvabilité d'un Etat. En effet, en l'absence d'un tel dispositif de gestion de crise, même une économie de taille modeste comme la Grèce présente un risque systémique inquiétant.

Compression des déficits dans les balances des paiements et des dettes contractées à l'étranger

Ni la politique budgétaire et fiscale, ni non plus la politique économique générale n'avaient été centralisées à l'échelon communautaire lors de l'instauration de l'UEM. L'absence d'intégration des politiques économiques s'est révélée bien plus problématique encore que dans le cas des politiques budgétaires.

Un pays à la monnaie autonome, dont la politique économique laxiste grève la compétitivité sous l'effet de la spirale inflationniste des prix et salaires décrite ci-dessus, se voit tôt ou tard confronté, du fait du déficit accumulé dans sa balance

La crise de la dette résulte de la défaillance du politique, ...

... favorisée par les acteurs financiers

Une dévaluation de la monnaie pour éponger les dettes...

des paiements, à une dévaluation de sa monnaie et même parfois une crise de solvabilité génératrice d'un retrait important de capitaux, lequel se conjugue avec une hausse des primes de risque sur les intérêts de la dette et, dans la cas d'un système à taux fixes comme autrefois le Système monétaire européen, à des sorties de devises ponctuelles pour soutenir sa monnaie. Ces inconvénients et risques n'ont cependant guère incité au respect de la discipline les politiques économiques menées par les pays sud-européens jusqu'au milieu des années 1990. Au contraire, ces derniers ont régulièrement dû faire face à une perte de compétitivité et de ce fait dû périodiquement dévaluer leur monnaie.

... est exclue au sein de l'UEM

Par nature, au sein d'une union monétaire, toute crise ou dévaluation d'une monnaie nationale est exclue. Les déficits de la balance des paiements s'inscrivent donc dans la durée et finissent par s'accumuler. Mais la survenue d'une crise de solvabilité n'est jamais à exclure, contrairement à ce qu'on croyait parfois, lorsque les investisseurs perdent confiance dans la soutenabilité des dettes contractées à l'étranger. Or cette menace émanant des marchés ne produit ses effets que très tardivement, quand la situation n'est plus guère maîtrisable. Visiblement, cette menace n'était pas assez puissante pour inciter les Etats aujourd'hui en crise à mener une politique économique respectueuse de la discipline communautaire. C'est ainsi que les déficits de la balance des paiements et les dettes contractées à l'étranger ont pu atteindre des seuils dangereusement élevés en Grèce, au Portugal et en Italie.

L'engrenage des déficits dans les Etats à la périphérie de la zone €

Nous nous contenterons ici d'en esquisser les raisons (Matthes, 2008 ; Busch et al., 2011a). Du fait que les Etats périphériques de la zone Euro ont pu bénéficier, par le truchement de la BCE, de la stabilité de la politique monétaire dans l'UEM – et qu'ainsi ils ont en quelque sorte pu importer la crédibilité de la Bundesbank –, ils ont vu fortement baisser les taux d'intérêt de leur dette, ce qui a dynamisé la demande de crédits et donc la consommation, l'investissement et, partant, tiré la conjoncture. Les perspectives de forte croissance – et surtout, en ce qui concerne l'Espagne, le boom immobilier – ont attiré en masse des capitaux étrangers dans ces pays. Parallèlement, les salaires y ont progressé plus vite que la productivité, ce qui a progressivement pesé sur la compétitivité mondiale de ces pays, et mené, principalement à partir de 2002, à un déficit croissant de leur balance des paiements (sauf en Italie). Malgré l'existence de doutes quant à la compétitivité de ces pays et à la soutenabilité à long terme des finances publiques grecques, par exemple, ou des prix immobiliers en Espagne, les capitaux ont continué à affluer largement dans ces pays dans le contexte d'euphorie qui a duré jusqu'en 2007. Le mécanisme de sanction par les marchés qu'est le reflux des capitaux a donc été insuffisant, et les dettes contractées à l'étranger ont considérablement augmenté.

La politique économique nationale n'a pas, elle non plus, limité suffisamment la forte expansion du crédit. Ce n'était pas non plus le rôle de la politique monétaire, mais les taux fixés à l'échelle de la zone Euro étaient trop bas, ce qui a eu des effets stimulateurs supplémentaires pour la conjoncture de ces pays (Matthes, 2008, 2009). Or la politique fiscale et budgétaire, de même que la supervision bancaire, auraient dû, à l'échelle nationale, faire office de frein à cette évolution. Mais la Grèce a laissé dériver de manière inconsidérée ses finances publiques notamment. L'Espagne pour sa part a certes recouru partiellement aux instruments de pilotage nationaux, dont la réduction de la dette et la constitution (modeste) de réserves bancaires anticycliques, ce qui lui avait valu les félicitations de la Commission européenne. Mais le boom conjoncturel et la bulle immobilière avait gonflé artificiellement et passagèrement l'encours fiscal, de sorte que la politique adoptée n'a pas suffi. A cela s'ajoute que la politique salariale était beaucoup trop généreuse, en Espagne comme dans tous les autres Etats périphériques de la zone Euro.

Trop peu de coordination des politiques économiques

Toutes ces dérives résultent de ce que les politiques économiques nationales – pourtant définies par le Traité sur le fonctionnement de l'UE comme une question d'intérêt commun – ne sont soumises qu'à une coordination rudimentaire,

et sans aucune contrainte disciplinante sérieuse. L'accumulation persistante de déficits dans les balances des paiements a révélé qu'il s'agit là d'une grave lacune réglementaire qui empêche le bon fonctionnement de l'UEM.

Réforme institutionnelle de l'UEM : réformes judicieuses et propositions infondées

Nous présenterons ici brièvement les principales réformes institutionnelles de l'UEM intervenues jusqu'ici en les analysant à la lumière de l'*Ordnungspolitik* afin de déterminer dans quelle mesure elles sont à même de résoudre les problèmes constatés, de fixer des règles plus efficaces ou incitatives et ainsi, de contribuer à réduire le risque d'une future défaillance du politique.

Le potentiel de menace contenu dans la conditionnalité du MES

Le mécanisme européen de stabilité (MES) est un nouveau pilier institutionnel dans cet « ordre » réglementaire qu'est l'UEM. En tant qu'instrument de gestion de crise, il comble d'une part la lacune laissée par les pères du Traité de Maastricht en ce qui concerne l'accumulation de la dette. D'autre part, la conditionnalité liée au versement des aides financières tient un rôle central d'incitation au respect des règles organisant l'UEM.

Sa fonction de sauvetage vise à prévenir le risque de voir un Etat, aux prises avec une crise de liquidité mais à la solvabilité attestée, forcé (directement ou par contagion) à se déclarer insolvable par des marchés financiers d'une extrême nervosité. Trop souvent déjà, les marchés financiers s'étaient précipités dans l'évaluation des pays émergents ou en voie de développement, les accusant injustement à l'insolvabilité en exigeant des primes de risque trop élevées (IMF, 2010). Sans entrer dans le détail des autres dispositions prévues par le MES (voir IW Köln, 2011), il convient de souligner ici que la procédure à suivre en cas de sur-endettement devrait impérativement passer par un « *hair cut* » et une restructuration de la dette. Dans le cas contraire, il y aurait risque de voir les investisseurs incités à tort à se montrer laxistes dans l'octroi de crédits.

Cela étant, l'aide du MES ne doit pas intervenir trop tôt, malgré la forte pression qu'exerceront probablement les investisseurs financiers pour profiter de l'opportunité que présenterait un *bailout*. La plupart des Etats en crise (par exemple l'Italie ou l'Espagne) peuvent en effet parfaitement supporter, pendant un certain temps, une hausse modérée des taux d'intérêts (jusqu'à un peu plus de 7 %). Ceux-ci présentent alors, même indépendamment de la conditionnalité du soutien du MES, l'avantage de faire pression sur la politique nationale pour que soient adoptées des réformes, et force donc une correction de cap qui s'était révélée impossible à mener auparavant. Actuellement, plus rien n'incite à craindre que les acteurs de la finance se montrent aussi laxistes dans l'octroi de crédits aux Etats qu'avant la crise de la finance mondiale. Après le choc de la crise de la dette au sein de l'UE, tout incite au contraire à penser que les marchés financiers vont exiger des taux plutôt trop que trop peu élevés pour les obligations d'Etat des membres de la zone Euro. Cette stratégie d'incitation aux réformes via la hausse des taux atteint toutefois ses limites quand les marchés ne récompensent pas suffisamment les politiques de réformes structurelles en abaissant leur prime de risque durant un certain temps.

Quant à la conditionnalité du MES, la menace qu'elle représente est particulièrement importante pour le nouveau cadre réglementaire de l'UEM. Car désormais, un Etat qui mène une politique budgétaire trop laxiste doit s'attendre à se voir privé, à terme, d'une partie de sa souveraineté nationale – sans parler du dommage politique qu'est une réputation ternie. Cette menace, qui paraît bien plus crédible que la clause du « *no-bailout* », pourrait dès lors utilement remplacer cette dernière. La conditionnalité du MES a, de même, des effets de correctif en ce qui concerne la dette contractée à l'étranger et les politiques privilégiant les *insiders*.

Le sauvetage par le MES...

... ne doit pas intervenir trop tôt

La conditionnalité, plus puissante que le « *no-bailout* »

De nouvelles règles pour limiter la dette souveraine

La crise de la dette au sein de la zone Euro a suscité une série de réformes importantes pour contenir la propension du politique à faire porter le poids de la dette par les générations futures. Il s'agit notamment de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance, entrée en vigueur à la fin 2011 en même temps que les autres volets du paquet législatif sur la gouvernance économique de l'UE (surnommé « *sixpack* »), ainsi que l'élaboration d'un Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM (TSCG), signé à ce jour par 25 Etats de l'UE, et en cours de ratification.

Mesures visant à améliorer la discipline budgétaire	
Réforme du Pacte de stabilité et de croissance (PSC)	
<i>Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs</i>	Le critère de la dette est rendu pleinement opérationnel : fixation d'un critère numérique pour contrôler l'effort de réduction de la dette (règle de réduction d'un vingtième par an).
<i>Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques</i>	Coordination renforcée des politiques économiques et budgétaires (« semestre européen ») ; amélioration annuelle du solde budgétaire de 0,5 % du PIB en données corrigées des variations conjoncturelles ; avertissement en cas d'écart important par rapport à une programmation budgétaire prudente, mesuré en fonction de l'évolution de l'objectif de dépenses.
<i>Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro</i>	Sanctions pour faciliter l'application des mesures préventives et correctives du PSC : sanctions adoptées à un stade précoce ; quasi-automatisme.
<i>Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres</i>	Fixation d'indicateurs détaillés que doit respecter le cadre budgétaire des Etats membres afin de garantir l'application rigoureuse de la procédure pour déficit excessif ; définitions relatives aux systèmes de comptabilité budgétaire, d'information statistique, d'objectifs budgétaires, des règles et procédures régissant l'établissement des prévisions aux fins de la programmation budgétaire.
Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM (TSCG)	
<i>Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM (TSCG), Titre III</i>	Renforcement de la discipline budgétaire, adoption de 'règles d'or' nationales, de préférence ancrées dans la Constitution. La Cour de justice de l'UE peut être saisie pour contrôler l'application de ces règles. L'équilibre budgétaire est de règle, le déficit structurel ne peut dépasser 0,5 % du PIB. Réduction du déficit d'un vingtième par an si la dette publique est supérieure à 60 % du PIB. Mécanisme de correction automatique en cas d'écarts importants par rapport aux objectifs budgétaires à moyen terme (OMT). Renforcement de la procédure quasi-automatique en cas de déficit excessif.

Réforme du Pacte de stabilité et de croissance

La réforme du PSC se concentre sur les principales faiblesses de la réglementation antérieure pour augmenter l'incitation à mener une politique budgétaire respectueuse de la soutenabilité des finances publiques.

Ainsi, la coordination avec les parlements nationaux a été renforcée. Et, à la différence de la pratique en vigueur dans le passé, les programmes budgétaires doivent désormais être soumis à la Commission avant leur vote par les parlements nationaux. De la sorte, il est plus difficile de justifier la non application des modifications recommandées par la Commission. Des sanctions adoptées à un stade précoce représentent une menace crédible puisqu'elles s'appliquent alors que la situation budgétaire d'un Etat qui connaît un début de déséquilibre ne s'est pas encore détériorée. L'instauration de la règle de la majorité inversée (qui implique qu'une proposition de la Commission est acceptée, sauf si elle est

rejetée par le Conseil) renforce les automatismes préalables à une procédure pour déficit excessif et durant celle-ci. Cette nouvelle disposition vise à renforcer le pouvoir contraignant des règles du PSC et à réduire en conséquence la marge de manœuvre politique dont les Etats avaient abusé par le passé. Il ne s'agit toutefois que d'un quasi-automatisme, la plupart des étapes d'une procédure pour déficit excessif requérant toujours la majorité qualifiée au sein du Conseil, la règle de la majorité inversée ne s'appliquant qu'ensuite. Cela laisse au politique une marge de manœuvre, certes réduite, notamment lorsqu'il s'agit d'évaluer si un Etat a pris des mesures appropriées pour corriger son déficit excessif.

C'est seulement quand la crise de la dette au sein de la zone Euro a atteint son paroxysme vers la fin de l'année 2011 que la résistance des Etats membres contre un renforcement de la discipline des politiques budgétaires nationales a pu être rompue. L'Allemagne, qui plaidait en ce sens depuis 2010, s'était longtemps heurtée à l'opposition des Etats sud-européens, mais aussi de la France.

Le mérite du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM (TSCG) réside dans le fait qu'il vise un des problèmes fonciers qui résulte de l'absence d'union politique : l'incohérence du fait qu'il y a d'une part des parlements nationaux s'obstinant à défendre leur pouvoir budgétaire souverain et, d'autre part, l'existence de règles et disciplines budgétaires à l'échelon communautaire auxquelles ils devraient théoriquement se conformer. Cette incohérence entretenait deux univers parallèles.

Le projet à la base du TSCG est donc d'instaurer des 'règles d'or' budgétaires nationales, de préférence de rang constitutionnel ou assimilé, ce qui équivaut à introduire une règle particulièrement contraignante. Les dispositions et règles afférentes s'inspirent largement de celles contenues dans le PSC, ce qui a le mérite de transposer adroitement en droit national le droit communautaire en matière de discipline budgétaire – dans l'objectif de réunir durablement les deux univers parallèles. Autrement dit : si les Etats adoptent des règles d'or réellement fiables et contraignantes lorsqu'ils transposeront ce Traité en droit national, alors l'union politique ne sera plus la seule solution envisageable pour résoudre le vice d'origine de l'UEM, et les politiques fiscales et budgétaires pourront continuer de relever de la souveraineté nationale.

L'ancrage de cette 'règle d'or' dans la Constitution, qui requiert généralement une large majorité parlementaire (souvent des deux tiers), a un fort pouvoir d'incitation, car son abrogation exigerait elle aussi un large consensus au sein du Parlement. De plus, si un gouvernement optait malgré tout pour une politique budgétaire laxiste, l'opposition se garderait vraisemblablement d'engager une telle procédure, préférant dénoncer ce manquement à la règle pour en tirer elle-même profit dans son électorat.

Comme le TSCG renforce la discipline du Pacte de stabilité et de croissance telle qu'elle s'applique aux membres de la zone Euro, en développant l'automatisme des mesures préventives et correctives, il renforce par là-même la crédibilité du potentiel de menace et donc son pouvoir incitatif. C'est là un autre objectif clé de ce Pacte : donner des gages de confiance grâce aux politiques de consolidation à moyen terme qu'adopte le politique et sur lesquelles il engage sa responsabilité. Si les marchés financiers se laissent convaincre par cette approche, alors l'effet du TSCG sera de réduire l'urgence de consolider les finances publiques qui naît sous la pression des marchés, ce qui réduira aussi le risque de plonger abruptement un pays dans la récession. Dans le cas contraire en effet, les gouvernements n'auraient pas d'autre choix que d'attaquer de front la consolidation pour reconquérir la confiance des marchés financiers, avec toutes les conséquences que cela implique.

Quant à la concentration de ce Traité sur le déficit structurel corrigé des variations conjoncturelles, il évite aux Etats en récession d'avoir à mener une politique d'austérité forcée en multipliant les économies budgétaires et permet ainsi

**Traité sur la stabilité,
la coordination et la gouvernance
au sein de l'UEM**

**Remédier à la mauvaise articulation
échelons national – européen**

**'Règles d'or' pour suppléer à
l'absence d'union politique**

**Donner aux marchés financiers
des gages de confiance
dans l'action politique**

**Prévenir les politiques
d'austérité forcée**

aux stabilisateurs automatiques de mieux déployer leurs effets. Cela évite de tomber dans l'engrenage pervers d'une consolidation forcée et de la récession qui s'ensuit. Plus généralement, cette approche en termes de déficit structurel est la notion clé qui sous-tend le TSCG comme la plupart de ses dispositions. Dans la crise actuelle et la récession que traversent la plupart des Etats membres, cette approche se révélerait d'une grande utilité pour desserrer quelque peu cette fixation générale sur des objectifs nominaux de déficit budgétaire.

Préserver la souveraineté nationale

Pour résumer : même en l'absence d'une union politique, des 'règles d'or' crédibles et fiables préservent la souveraineté nationale en matière de politique budgétaire et fiscale, et donc les spécificités nationales, ce qui permet à d'autres mécanismes fondamentaux, comme la concurrence entre les sites ou la concurrence entre les modèles institutionnels, de continuer à déployer leur dynamique.

Nouvelles règles de limitation des déficits dans les balances des paiements et des dettes contractées à l'étranger

La zone Euro s'est dotée également de nouvelles règles afin de réduire les risques inhérents aux conséquences d'une politique budgétaire trop laxiste : perte de compétitivité, balance des paiements déficitaire, accroissement des dettes contractées à l'étranger.

Instruments visant à réduire les déséquilibres macroéconomiques et à soutenir la compétitivité, la croissance et l'emploi	
Surveillance macroéconomique et procédure en cas de déséquilibre	
<i>Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques</i>	Evaluation quantitative et qualitative suivie des risques macroéconomiques grâce à des « tableaux de bord » comportant un nombre limité d'indicateurs économiques ; fixation d'une procédure détaillée en cas de déséquilibre macroéconomique.
<i>Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro</i>	L'amende en cas de non respect des recommandations du Conseil peut être fixée à 0,1 % du PIB par an.
Pacte pour l'Euro plus (« Euro-Plus-Pakt »)	
<i>Déclaration d'intention des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone Euro en date du 11 mars 2011 (six pays hors de la zone Euro se sont joints à ses objectifs)</i>	Coordination plus étroite des politiques économiques pour renforcer le pilier économique de l'UEM dans l'objectif d'améliorer la compétitivité et, ainsi, de développer la croissance et le degré de convergence. Concentration sur 4 objectifs : favoriser la compétitivité, l'emploi, la viabilité à long terme des finances publiques et renforcer la stabilité financière.

Surveillance macroéconomique pour pallier à l'absence de règles

Les mesures, nouvelles, de surveillance macroéconomique remédient à l'absence de règles qui favorise la défaillance du politique et se traduisent notamment par une perte de compétitivité. Elles ont pour but d'identifier à un stade précoce l'apparition de déséquilibres macroéconomiques, grâce à la définition d'un tableau de bord comprenant quelques indicateurs significatifs, dont le solde de la balance des paiements, la dette contractée à l'étranger, l'évolution des coûts salariaux unitaires, l'endettement privé, l'expansion du crédit ou l'évolution des prix immobiliers. Dans le cas où la politique d'un Etat mène à un déficit trop important de sa balance des paiements, il est désormais prévu d'engager une procédure corrective dont la structure est certes semblable à celle que prévoit le Pacte de stabilité et croissance, mais dont les mesures sont simplifiées.

Des sanctions décidées après évaluation qualitative

La différence majeure par rapport au PSC est que les nouveaux règlements ont à bon escient desserré le pouvoir contraignant des règles. Ainsi, le dépassement des seuils fixés au préalable ne déclenche pas automatiquement une procédure corrective, mais donne lieu dans un premier temps à une phase d'éva-

luation et de contrôle qualitatif. En effet, le déficit de la balance des paiements peut, dans certaines limites, être justifié sous l'angle économique et ne pas mettre en danger la soutenabilité des finances publiques (Busch et al., 2011b). Toutefois, au cas où est observé un déséquilibre macroéconomique problématique et si, à plusieurs reprises, l'Etat concerné ne respecte pas suffisamment les mesures correctives recommandées, sont prévues des sanctions sous forme d'amende. Ces nouvelles règles misent donc elles aussi sur le pouvoir dissuasif de cette menace.

Un autre aspect important est que, comme parmi les indicateurs retenus figurent également les coûts salariaux, la politique salariale peut désormais elle aussi faire l'objet de la procédure visant à corriger les déséquilibres macroéconomiques. Certes, les Etats sont autonomes en matière de politique salariale. Mais, comme nous l'avons décrit ci-dessus, de graves problèmes peuvent surgir si les partenaires sociaux (et/ou l'Etat) n'assument pas entièrement leur responsabilité dans la régulation du cadre économique global. Que les Etats partenaires européens exercent une certaine pression dans le cadre de la surveillance macroéconomique a assurément ici des vertus salvatrices. Mais reste à prouver dans quelle mesure cette pression pourra réellement déployer ses effets.

Le Pacte pour l'Euro plus, conclu à l'initiative de l'Allemagne en mars 2011 et élaboré sur la base du « pacte de compétitivité » qu'avaient proposé la France et l'Allemagne en février 2011, ne relève pas de la réglementation, mais est une simple déclaration d'intention sur laquelle se sont accordés les Etats de la zone Euro, rejoints par six Etats de l'UE hors de la zone Euro. Cet accord vise à atteindre « *une nouvelle qualité de la coordination des politiques économiques* » (Conseil européen, 2011, 13) et se fixe à cet effet quatre objectifs : compétitivité, emploi, stabilité financière et viabilité à long terme des finances publiques.

L'idée est de se donner des objectifs partagés par tous les signataires. Par exemple de garantir l'avenir du financement de la protection vieillesse grâce à une réforme du système des retraites. Seuls ces grands objectifs sont communs, chaque Etat restant autonome dans la quête des solutions les plus adaptées pour l'atteindre. Autrement dit, les particularités nationales sont respectées, ce qui laisse un espace suffisant pour la concurrence des modèles institutionnels favorisant l'émergence de best practices susceptibles d'être transposées dans d'autres pays.

Etant donné que ce Pacte pour l'Euro plus impacte l'autonomie des Etats dans de nombreux champs de leur politique économique, il n'a pas été possible d'élaborer un mécanisme de sanctions. Les Etats signataires se sont contentés de s'engager sur une base volontaire à adopter, dans le cadre des programmes nationaux de réformes, les réformes nationales nécessaires à la réalisation des objectifs et à rendre compte de la mise en œuvre de celles-ci aux autres chefs d'Etat et de gouvernement ; une série d'indicateurs a été adoptée à cet effet. Cette approche repose sur les principes du « *peer pressure* » et de la bonne ou mauvaise réputation (« *naming and shaming* »). Reste à prouver son pouvoir dans la réalité.

Les mesures de réforme que prévoit le Mécanisme européen de stabilité (MES), et qui sont le corollaire de l'attribution d'aides financières (conditionnalité), ont elles aussi des effets sur la réduction des déficits dans la balance des paiements ou de la dette contractée à l'étranger. Car les réformes structurelles conseillées poursuivent l'objectif de soutenir la productivité de l'économie (de même que la croissance et l'emploi). Mieux les Etats seront en mesure d'atteindre cet objectif, et moins il leur sera nécessaire de procéder à une réduction des salaires pour reconquérir la compétitivité internationale.

Ces réformes structurelles ont également pour objectif de fluidifier les marchés des Etats en crise bénéficiant du soutien du MES. Car cette fluidité ou flexibilité

Surveillance des politiques salariales

Le Pacte pour l'Euro plus, déclaration d'intention

Respect des particularités nationales

Engagement volontaire au lieu de sanctions

Le MES prévoit des réformes structurelles...

... pour lever la rigidité des marchés

est une condition indispensable pour la cohésion d'une union économique et monétaire. Car quand les salaires et les prix ont la possibilité de s'adapter rapidement à un changement, il suffit de faibles ajustements pour réagir à un choc exogène ou même à une perte de compétitivité résultant d'une mauvaise politique. Autrement dit : les ajustements nécessaires s'accompagnent d'un moindre recul de la croissance et d'une moindre hausse du chômage.

Réformes structurelles contre le problème « *insiders/outsiders* »

Le processus de réformes en cours dans les Etats à la périphérie de la zone Euro ne se résume pas à la réduction des déficits (finances publiques, balance des paiements). Il inclut bien au contraire toute une série d'importantes réformes structurelles, que celles-ci aient été engagées dans le cadre de la conditionnalité des aides du MES ou sous la pression des marchés financiers dans le contexte de la crise de la dette, comme c'est le cas en Espagne et en Italie.

Garantir
plus de justice sociale

Or si, dans l'immédiat, elles amorcent un processus de changement douloureux pour chacun, à moyen terme, elles présentent avant tout une grande chance pour tous ceux qui, dans ces Etats, étaient longtemps défavorisés, de même que pour l'Europe dans son entier. Car ces réformes remédient à cette défaillance de l'Etat qui découle du poids de la majorité des électeurs ou de ceux qui ont un emploi (*insiders*), comme de l'influence des groupes d'intérêts dans les prises de décision politiques. Des barrières d'entrée élevées (protection contre le licenciement, salaires minima, rigidités dans la régulation des professions libérales) nuisent ainsi principalement aux catégories qui devraient être socialement protégées, comme les chômeurs de longue durée ou les jeunes en quête d'un emploi.

Seule une crise rend possible l'adoption de réformes garantissant une plus grande justice sociale et générant plus de croissance et d'emplois. C'est ce que révèle l'expérience de nombreux Etats qui, en réponse à une crise, avaient lancé un vaste programme de réformes structurelles et développé une politique d'offre, tels principalement les Etats-Unis, le Royaume Uni, les Pays Bas, le Danemark, la Suède, la Nouvelle Zélande, l'Australie – et, durant la décennie écoulée, également l'Allemagne. C'est aussi ce qu'il ressort de diverses études empiriques qui révèlent que les réformes structurelles se révèlent extrêmement bénéfiques à moyen terme – voire à court terme, si le modèle (ou design) de cette politique de réformes est judicieusement choisi (OCDE, 2012).

Des propositions de réforme discutables et inadéquates

Dans les débats sur les réformes circulent un certain nombre de propositions absurdes et infondées, dont la création d'Eurobonds ou la revendication d'un « gouvernement économique » centralisant pouvoirs et compétences par le biais d'une harmonisation.

Eurobonds

Les Eurobonds – obligations avec mutualisation des responsabilités de tous les membres de la zone Euro – ne sont pas la bonne réponse en termes d'*Ordnungspolitik*, une approche qui prévaut en Allemagne, mais aussi dans l'UE (voir supra). En effet, tant qu'il n'est pas possible à la Commission européenne d'intervenir effectivement sur les budgets nationaux (ce qui, nous l'avons vu, semble irréaliste même dans un avenir proche), la création d'Eurobonds risquerait d'inciter les Etats à négliger leurs responsabilités en matière de politique budgétaire, et ce pour deux raisons. La mutualisation des dettes pose problème (« *moral hazard* »), puisqu'elle permettrait de faire assumer par tous les autres Etats la charge de la politique d'endettement inconsidéré menée par l'un deux, et déchargerait de fait ce dernier de ses responsabilités. Quant aux marchés financiers, ils perdraient alors leur pouvoir de discipline, puisque la politique budgétaire irresponsable d'un Etat ne pourrait plus être corrigée par la hausse des primes de risque (ni par l'écart croissant du *spread*).

En outre, il est peu probable que les Eurobonds puissent générer les effets espérés des faibles taux d'intérêts résultant de la mutualisation des dettes avec

les Etats de la zone Euro présentant une forte solvabilité. Car si l'Italie devait être soutenue, cela attirerait la France et l'Allemagne dans le tourbillon de la crise, la dette italienne (1 900 milliards €) n'étant inférieure que de 10 % à celle de l'Allemagne. Il y a de fortes chances que les marchés financiers intégreront ce risque dans les Eurobonds, ce qui fait que ces obligations ne trouveraient acquéreur qu'à des taux d'intérêt nettement plus élevés.

Quant à la proposition d'établir un « gouvernement économique » au sein de la zone Euro, notamment pour faire contre-poids à la Banque centrale européenne, elle est régulièrement mise en avant par la France. Mais elle non plus n'est pas congruante avec les principes directeurs de l'*Ordnungspolitik*. Ni non plus d'ailleurs avec la structure institutionnelle de l'UE, puisqu'elle repose sur l'idée de renforcer la méthode intergouvernementale (qui garantit la souveraineté décisionnelle des chefs d'Etat) au détriment de la méthode communautaire et des pouvoirs de la Commission européenne. Plusieurs arguments plaident contre un tel gouvernement économique qui centraliserait en les harmonisant les pouvoirs dans la zone Euro.

« Gouvernement économique »

L'indépendance de la BCE est une condition *sine qua non* pour garantir que ne pourra se répéter le cas d'une défaillance du politique constaté par le passé et qu'ainsi la BCE ne pourra pas être appelée à financer un Etat, ce qui déclencherait une forte poussée inflationniste en défaveur des catégories sociales les plus faibles. L'indépendance de la BCE est en outre incontournable pour la confiance dans l'institution et pour contenir les attentes inflationnistes. Car l'expérience a montré que si on laisse libre cours à ces attentes, l'inflation ne peut alors être combattue que par des politiques déflationnistes d'une extrême rigueur et pouvant s'accompagner d'une profonde récession.

L'indépendance de la BCE garantit contre le risque de défaillance du politique

Confier en outre à la BCE, dans le cadre de son intégration dans un gouvernement économique, la mission de soutenir la croissance et l'emploi reviendrait à enfreindre la règle de l'assignation des champs politiques qui veille à n'attribuer qu'un seul objectif à chaque acteur politique et à ses compétences propres. Une centralisation et une harmonisation outrancières menaceraient également le pouvoir constructif inhérent à la concurrence des sites et des modèles institutionnels. Enfin, l'idée même d'un gouvernement économique viole le principe de subsidiarité au fondement de la construction européenne, et qui préserve justement les particularités nationales, leur permettant d'agir en toute autonomie tout en garantissant la circulation des savoirs qui les valorise au bénéfice de la communauté comme de chaque Etat.

Une centralisation des pouvoirs viole le principe de subsidiarité

POUR CONCLURE, résumons l'approche allemande des débats sur la gouvernance de la zone Euro sous l'angle de l'*Ordnungspolitik*.

La zone Euro fourmille d'exemples représentatifs d'une grave défaillance du politique ou de l'Etat, comme le transfert aux générations futures des charges de la dette souveraine et des dettes contractées à l'étranger, ou encore la défavorisation des chômeurs par la majorité des « *insiders* » et par de puissants groupes d'intérêts. A l'opposé au *credo* français du primat du politique, la position allemande dans la crise de l'Euro se fonde au contraire sur une approche axée sur les principes directeurs de l'*Ordnungspolitik* qui veulent que l'action du politique se contente de fixer un cadre (« ordre ») incitatif respectueux de l'autonomie des acteurs économiques, et qui vise expressément à prévenir une défaillance toujours possible du politique. Dans cette approche, un rôle clé revient au pouvoir contraignant des règles (conformité à la règle) en corollaire à la confiance dans les processus inhérents aux marchés (par exemple la concurrence entre les sites), et à la discipline des marchés financiers.

Appliqués à la crise de la zone Euro, ces principes d'un « ordre » politique permettent de mieux en comprendre les origines et d'évaluer la congruence des diverses propositions de réformes formulées. Ainsi, le MES, le Pacte de stabilité et de croissance renforcé, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouver-

nance au sein de l'UEM, la nouvelle surveillance macroéconomique, et les nombreuses réformes structurelles résistent bien à l'examen dans la mesure où leurs principes et dispositions cherchent délibérément à limiter le risque que les problèmes constatés au niveau des incitations favorisent une défaillance du politique. L'avenir dira s'ils se révéleront applicables à chaque cas concret et s'ils résisteront à l'expérience. En revanche, des propositions comme la création d'Eurobonds ou l'institution d'un « gouvernement économique » ne répondent pas aux principes directeurs de l'*Ordnungspolitik* et ne sont donc pas congruentes.

L'analyse des nombreuses réformes constructives et répondant aux problèmes posés permet aussi de dégager un certain nombre de perspectives.

Malgré tous les risques et charges liés aux ajustements nécessaires, la crise actuelle présente avant tout une opportunité pour rendre, à moyen terme, plus compétitifs et économiquement plus performants les Etats à la périphérie de la zone Euro et, partant, l'ensemble de l'UE. Déjà, on peut constater par exemple de sérieux progrès dans la réduction des déficits dans les balances des paiements (Matthes, 2012). Les réformes engagées dégagent une perspective pour l'avenir de la zone Euro, puisqu'elles ont pour effet de réduire l'hétérogénéité institutionnelle des Etats et de donner un surcroît de flexibilité à leurs économies.

Et si ces réformes prouvent leur efficacité, alors la zone Euro pourra continuer de se passer d'union politique ou budgétaire. Cela aurait pour avantage de soumettre au respect des nouvelles règles communes l'action dans le domaine de la politique économique (la politique monétaire restant indépendante), tout en respectant également l'autonomie et la souveraineté des décisions dans chaque Etat membre de la zone Euro. Le précieux principe de subsidiarité continuera donc de s'appliquer à l'économie, tout en préservant politiquement la souveraineté parlementaire nationale. A une condition toutefois : que les électeurs, les parlementaires et les responsables politiques rompent avec leurs habitudes et se conforment à la nouvelle discipline commune.

(Traduction : I. Bourgeois)

Indications bibliographiques

- BRUNN G., *Die Europäische Einigung*, Stuttgart, 2002
- BUSCH B., GRÖMLING M., MATTHES J., « Current Account Deficits in Greece, Portugal and Spain – Origins and Consequences », in *Intereconomics*, vol. 46, N° 6, 2011 (2011a)
- BUSCH B., GRÖMLING M., MATTHES J., *Ungleichgewichte in der Eurozone*, Cologne, 2011 (2011b)
- COMMUN P. (dir), *L'ordolibéralisme allemand. Aux sources de l'économie sociale de marché*, Ed. du CIRAC, 2003
- DEUTSCHE BUNDESBANK, *Die Geldpolitik der Bundesbank*, Francfort/Main, 1995
- EICHHORST W. et al., *Benchmarking Deutschland : Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann-Stiftung*, Berlin, 2001
- CONSEIL EUROPÉEN 24-25 MARS 2011, *Conclusions* (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/120305.pdf)
- EUCKEN W., *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen, 1952/1990
- FRÖHLICH H.-P., « Industriepolitik in Frankreich », in FELS G., VOGEL O. (eds), *Brauchen wir eine neue Industriepolitik ?* Cologne, 1987
- HEINEMANN F., *Die Finanzverfassung und Kompetenzausstattung der Europäischen Union nach Maastricht*, Baden-Baden, 1995
- IW KÖLN, *Ein Krisenmechanismus für die Eurozone*, Conférence de presse, Berlin, 22-03- 2011
- KLEPS K., « Zur Konkurrenz wirtschaftspolitischer Konzeptionen in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft », in *ORDO*, Vol. 15/16, 1965
- KOTZ H.-H., « 60 ans de Loi fondamentale, 61 ans de Deutsche Mark », in BOURGEOIS I. (dir.), *Allemagne, les chemins de l'Unité. Reconstruction d'une identité en douze tableaux*, Ed. CIRAC, 2011
- KNIPPING F., *Rom, 25. März 1957, Die Einigung Europas*, Munich, 2004
- LOB H., *Die Entwicklung der französischen Wettbewerbspolitik bis zur Verordnung Nr. 86-1243 vom 1. Dezember. Eine exemplarische Untersuchung der Erfassung der Behinderungsstrategie auf der Grundlage des Konzepts eines wirksamen Wettbewerbs*, Francfort/Main, 1988

- MÜLLER-OHLSSEN L., « Wirtschaftsplanung und Wirtschaftswachstum in Frankreich », *Kieler Studien*, n° 80, Tübingen, 1967
- MATTHES J., « Zunehmende Ungleichgewichte im Euroraum : Gefahr für die Währungsunion », in *IW Köln (ed), Zehn Jahre Euro, IW-Analysen*, n° 43, Cologne, 2008
- MATTHES J., « Ten years EMU – reality test for the OCA endogeneity hypothesis, economic divergences and future challenges », in *Intereconomics*, vol. 44, Cahier 2, 2009
- MATTHES J., « Rebalancing der Leistungsbilanzdefizite in den Peripheriestaaten des Euroraums », in *iw-trends*, vol. 39, n° 1, 2009
- MÜLLER-GRAFF P.-C., « L'arrêt de Karlsruhe sur les aides budgétaires dans la zone Euro », in *Regards sur l'économie allemande*, n° 102, automne 2011
- MUSSEL G., PÄTZOLD J., *Grundfragen der Wirtschaftspolitik*, 8^e edition, Munich, 2012
- OCDE, *Going for Growth*, Paris, 2012
- OLSON M., *The logic of collective action : public goods and the theory of groups*, Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1965
- PAULSEN A., *Neue Wirtschaftslehre : Einführung in die Wirtschaftstheorie von John Maynard Keynes und die Wirtschaftspolitik der Vollbeschäftigung*, Berlin, 1950
- SCHMIDT I., *Wettbewerbspolitik und Kartellrecht*, 8^e edition, Stuttgart, 2005
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, *Jahresgutachten 1981/82*, Stuttgart/Mayence, 1981
- THOLL G., « Die französische Planification – Ein Vorbild ? », in *ORDO*, vol. 15/16, 1965
- UTERWEDDE H., « Politique industrielle : Heurs et malheurs de la coopération franco-allemande », in *Annuaire français des relations internationales*, vol. 10, 2009
- UTERWEDDE H., *Politique industrielle ou politique de la compétitivité ? Discours et approches en Allemagne*, Note du Cerfa, n° 48, 2007
- VON HAYEK F. A., « Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren », in *Freiburger Studien*, Tübingen, 1969
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND FINANZEN, *Stellungnahme : „Regelmechanismen und regelgebundenes Verhalten in der Wirtschaftspolitik“*, Bonn, 1971.

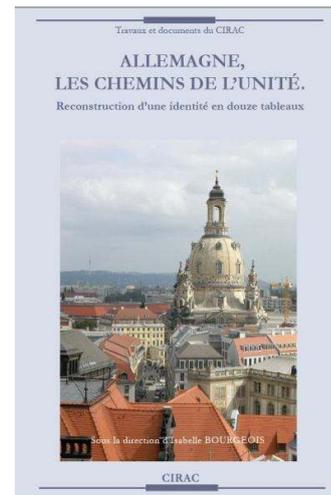


**Allemagne,
les chemins de l'Unité.**
Reconstruction d'une identité
en douze tableaux

Sous la direction
d'Isabelle Bourgeois

Travaux et documents du CIRAC
Juillet 2011

ISBN 978-2-905518-41-5
276 p., 25 €



Depuis quelque temps, notre partenaire privilégié dans l'Union européenne nous fascine et nous irrite à la fois. Première puissance économique européenne, l'Allemagne semble aujourd'hui abandonner cette retenue qui caractérisait jusqu'ici sa politique extérieure et européenne pour exercer un leadership politique de fait dans une Europe qui se cherche.

Il est vrai qu'en cela l'Allemagne défend désormais, plus que par le passé, ses intérêts nationaux légitimes. Cette évolution ne traduit pas tant la volonté d'affirmer une quelconque suprématie politique puisque la République fédérale, qui n'a reconquis sa pleine souveraineté qu'en 1990 avec l'Unité allemande, en a alors immédiatement rétrocédé une grande partie à l'UE dans des domaines vitaux, au premier rang desquels celui de la monnaie. Le fait qu'elle tienne désormais à jouer pleinement son rôle dans le gouvernement partagé de l'Union procède plutôt d'une nouvelle identité qui a émergé au fil des générations.

Cette identité se nourrit de l'expérience des épreuves surmontées, et surtout de la confiance acquise dans la capacité des décideurs publics et privés, comme de la société dans son ensemble, à édifier un système démocratique, économique, social et monétaire durable qui résiste aux chocs d'un monde imprévisible et instable. Assumant pleinement leur passé, les Allemands ont en même temps acquis la conscience du chemin parcouru, de la stabilité de ce qu'ils ont reconstruit, et aussi de la nécessité de le préserver en affrontant courageusement l'avenir. C'est cette identité collective qui explique que l'Allemagne se présente, aujourd'hui, pleinement souveraine en elle-même, c'est-à-dire consciente de ses acquis et de son expérience, fière de ses principes et de ses valeurs, confiante dans sa capacité à proposer des choix aux Européens et à en assumer les responsabilités.

Comment cette nouvelle Allemagne « souveraine » s'est elle construite, et sur quels fondements ? C'est ce cheminement, à trajectoires multiples et imbriquées, que tentent de retracer et d'éclairer les contributions de cet ouvrage. En douze tableaux, les auteurs, spécialistes éminents ou experts confirmés associés au « réseau de compétences » du CIRAC, présentent la (re)construction patiente et raisonnée des fondations, le séisme libérateur et créateur que fut la réunification allemande et européenne, et les perplexités d'un pilotage à plusieurs dans un monde tout à la fois global et multipolaire.

A la lecture de ces tableaux, il apparaît surtout que ce qui fait l'unité de l'Allemagne d'aujourd'hui, et en même temps sa réussite, c'est en réalité une dynamique : celle de la quête permanente d'un équilibre durable dans l'acceptation et la gestion collectivement assumées du changement. Un bilan éclairant pour une Europe perplexe.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS

INTRODUCTION

Alfred Grosser : Il était une fois un petit Etat provisoire...

I – PROSPÉRITÉ ET STABILITÉ

Hans-Helmut Kotz : 60 ans de Loi fondamentale, 61 ans de Deutsche Mark

Henrik Uterwedde : L'économie sociale de marché : la jeunesse d'un référentiel

Siegfried Schieder : La politique européenne de la RFA en quête de nouveaux équilibres

II – L'UNITÉ : ÉLARGISSEMENT ET APPROFONDISSEMENT

Joachim Schild : 20 ans après l'Unité : la France et l'Allemagne dans la nouvelle Europe

Karl Brenke : 20 ans après l'Unité : l'Allemagne de l'est reste économiquement à la traîne

Uwe Kammann : Compagnons de voyage. Les médias et l'Unité allemande

Isabelle Bourgeois : Les médias dans l'Allemagne unie. De l'unification démocratique à la normalisation du marché

Thomas Petersen : Frères et sœurs dissemblables. Un bilan de l'Unité allemande

III – UNE NOUVELLE ALLEMAGNE ?

Eugen Spitznagel : Un marché de l'emploi en mutation

René Lasserre : La réforme de l'Etat social en Allemagne

Hans Stark : Les métamorphoses de la politique étrangère allemande 1949-2011

Thomas Petersen : Une nouvelle identité allemande ?