

L'Irlande confrontée aux lacunes du policy-mix européen

Francis Kern et Valérie Malnati.

Avec l'Union Économique et Monétaire (UEM), la plupart des États membres de l'Union européenne ont constaté une nette amélioration de la situation de leurs finances publiques. Pour autant, le caractère asymétrique de l'organisation des politiques économiques en Europe est à l'origine de nombreuses tensions. Ainsi, l'avertissement récemment adressé publiquement à l'Irlande par le Conseil des Ministres de l'Ecofin, de même que l'avis de la Commission européenne sur le déficit public de la France illustrent ces tensions. Cette divergence des partenaires européens quant au rôle et à la définition du policy-mix fait peser une menace sérieuse sur l'exercice de coordination des politiques économiques dans la zone euro. En l'absence d'un dispositif institutionnel adapté, ces tensions mettent en danger la crédibilité de la monnaie unique, moteur fédéral de politiques budgétaires sinon unifiées, du moins véritablement harmonisées

La spécificité de l'UEM tient à l'approche décentralisée de sa politique économique, l'idée étant de tenir compte de la diversité des États liés par la monnaie unique, qu'il s'agisse de leur taille, de leur degré de développement ou de leur structure économique. Dans cette vision complètement originale du policy-mix, le rôle de coordination discrétionnaire entre la politique monétaire unique et les différentes politiques budgétaires revient de fait au marché et aux acteurs privés, le Traité sur l'Union européenne étant resté très vague sur toute autre règle précise. Évidemment, au-delà du réglage précis de l'articulation entre politique monétaire et politiques budgétaires, une coordination optimale des politiques économiques est fondamentale puisque chaque décision nationale peut affecter, positivement ou négativement, l'ensemble de la zone. Il est donc essentiel de prendre des mesures concrètes de coordination des politiques économiques, sous la forme d'un cadre commun et sécurisé, de manière à prouver que le système peut véritablement gérer la diversité.

Les limites du Pacte

Le cadre actuel repose sur les normes imposées par le Traité de Maastricht et sur le Pacte de Stabilité et de Croissance, instrument de surveillance budgétaire par excellence. Mais les consolidations budgétaires restent encore fragiles en Europe et

la possibilité d'un dérapage budgétaire des différents États membres est loin d'être nulle. Certes, les différents traités envisagent certaines marges de manœuvre pour ajuster les finances publiques, notamment en cas de circonstances exceptionnelles, mais en dépit de cette relative souplesse d'application, l'influence du Pacte sur le comportement budgétaire de ses signataires reste la seule référence. D'autres formes de coordination sont pourtant envisageables afin de favoriser des stratégies coopératives. La meilleure solution serait sans doute l'institutionnalisation, d'une manière coordonnée, de programmes budgétaires nationaux pluriannuels. L'avantage d'une telle approche serait de donner à la fois à la Banque Centrale européenne (BCE) et aux marchés une bonne lisibilité sur les politiques budgétaires nationales. De plus, cette approche atténuerait les tensions sur les marchés et favoriserait l'assainissement budgétaire des pays pour lesquels un ajustement est nécessaire. Une telle procédure est partiellement déjà en place puisqu'en application du Pacte, chaque État est tenu de rendre public, chaque année, un programme de stabilité, présentant sa programmation budgétaire à l'horizon de quatre ans, celui-ci faisant l'objet d'une évaluation de la Commission et d'un avis du Conseil des Ministres.

Mais ce système est insuffisant, l'exemple de l'Irlande nous l'a récemment prouvé. En effet, malgré un budget en excédent (4% du PIB),

LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE EN EUROPE

fiscales entre les différents pays de la zone, et plus globalement des disparités salariales et sociales ? En ce sens, l'harmonisation devient un enjeu de la crédibilité de l'euro et l'Eurogroupe devra également faire des propositions dans cette voie. Devant le Parlement européen, M. De Silguy, commissaire européen, a déjà confirmé en juin 1997 le besoin de rechercher ce type de surveillance globale en affirmant que « l'intégration devra s'élargir à la compétitivité, l'innovation technologique, l'éducation, la formation et la fiscalité ». La coordination renvoie en effet la responsabilité aux différents gouvernements alors que dans le contexte actuel, il s'agirait plutôt de mettre en œuvre une véritable coopération entre les Etats nationaux de la zone euro.

Qui plus est, on considère souvent qu'il est inutile de coopérer au niveau des politiques structurelles, car les réformes économiques et sociales bénéficient au pays qui les engage, et qu'il se pénalise lui-même en retardant leur mise en œuvre. Pourtant, il existe deux arguments principaux pour une telle coopération : en premier lieu, les politiques structurelles, parce qu'elles affectent le potentiel de croissance, déterminent l'environnement dans lequel la Banque Centrale prend ses décisions. Si les participants à la zone euro mènent simultanément des politiques qui renforcent leur potentiel de croissance, il sont en droit d'attendre que la Banque Centrale en tienne compte et fasse confiance à la croissance. En second lieu, ces réformes sont souvent coûteuses à court terme, aussi bien politiquement qu'économiquement, et la possibilité de pouvoir compter sur la contribution conjoncturelle d'un policy-mix favorable à la croissance peut jouer un rôle déterminant. Ne serait-ce pas ainsi qu'il faudrait reconsidérer la proposition de Lionel Jospin sur le gouvernement économique de la zone euro ?