

A la recherche des fondements des mesures européennes de consolidation et de discipline budgétaires

Gilbert Koenig*

La faible efficacité des mesures européennes de consolidation budgétaire et leurs effets négatifs sur l'activité économique, ainsi que le doute qui pèse sur l'efficacité des mesures de discipline budgétaire prises récemment en Europe suscitent des interrogations sur les fondements de ces mesures. C'est ainsi que les dispositions prises récemment pour renforcer le pacte de stabilité pérennisent des normes qui ne sont pas fondées économiquement et qui, du fait de leur caractère indifférencié, peuvent être difficiles à respecter par tous les pays européens du fait de l'hétérogénéité de leurs économies. De plus, elles privilégient l'application d'une discipline budgétaire stricte au détriment de la recherche d'une véritable coopération budgétaire entre les pays en vues d'améliorer l'efficacité de leurs politiques. Quant aux mesures de consolidation budgétaire qui se sont révélées peu efficaces jusqu'ici et ont entraîné une récession en Europe, elles souffrent de l'absence de fondements théoriques et empiriques solides. De tels fondements semblent également manquer à la politique de croissance qui préconise essentiellement la compétitivité-prix pour corriger les effets négatifs des mesures d'assainissement des finances publiques sur le niveau d'activité.

Pour résoudre la crise des finances publiques des pays européens et pour éviter la reproduction d'une telle situation dans l'avenir, les autorités européennes ont mis sur pied des politiques de consolidation budgétaire et renforcé le pacte de stabilité et de croissance. Mais, la faible efficacité des mesures de consolidation et leurs effets négatifs sur l'activité économique, ainsi que le doute qui pèse sur l'efficacité des mesures de discipline budgétaire suscitent des interrogations sur les fondements de ces mesures. Comme l'opinion publique et les médias considèrent généralement que ces dispositions sont fondées sur les apports de la recherche en sciences économiques, ils sont incités à attribuer ces faiblesses à l'incapacité de cette discipline à fournir des instruments théoriques et empiriques susceptibles de fonder efficacement les décisions politiques. L'analyse des fondements des mesures européennes de consolidation et de discipline budgétaires permet de nuancer fortement cette opinion et de montrer que la correction de leurs insuffisances pourrait améliorer leur efficacité.

Le renforcement du pacte de stabilité et de croissance

Dans une union monétaire dont les politiques budgétaires restent nationales, il paraît nécessaire d'établir des normes pour les gestions nationales des finances publiques afin d'assurer une certaine coordination budgétaire entre les pays. De telles normes ont été établies pour l'Union européenne par le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC). Le Traité sur la Coordination, la Stabilité et la Gouvernance (TCSG)¹ a pérennisé ces normes, alors que leurs valeurs de référence de 3 % du PIB pour le déficit public et de 60 % du PIB pour la dette publique qui sont destinées à limiter les déficits et les endettements publics, ne sont pas justifiées économiquement. C'est ainsi que, selon un témoignage publié par La Tribune², le taux-plafond du déficit public a été défini d'une façon arbitraire dans les services du mi-

¹ Voir D. Broussolle (2012), « Le renforcement de la discipline budgétaire dans la zone euro, gouvernance contre gouvernement économique », Bulletin de l'OPEE, n°26, p.11-18.

² La Tribune (01/10/2010), « Pourquoi le déficit à 3 % du PIB est une invention 100 %... française ».

* Université de Strasbourg (BETA)

nistère français des finances en 1981 avant d'être intégré dans le Traité de Maastricht. Le TSCG ajoute à ces contraintes une norme nouvelle qui limite le déficit structurel à 0,5 % du PIB. Cette valeur n'a pas plus de fondements économiques que celles définies par le PSC, comme le révèlent les débats sur son choix. De plus, elle est difficile à saisir statistiquement. En effet, pour la définir, il convient de déduire du solde budgétaire global sa composante conjoncturelle dont le calcul nécessite une évaluation de l'écart entre les taux de croissance courant et potentiel. Or, cet écart est délicat à cerner notamment à cause de la difficulté à définir le taux de croissance potentiel. C'est ainsi qu'en 2007, ce taux variait pour la France entre 1,8 % et 2,2 % du PIB selon que les estimations provenaient de l'OCDE, du FMI ou de la Commission européenne. Pour 2012 et les années suivantes, la Commission estime ce taux à 1,1 % pour la France alors que les autorités françaises prévoient que ce taux passera de 1,3 en 2012 à 1,6 % en 2017. Du fait de la différence des méthodes d'évaluation utilisées, le déficit structurel de la France en 2011 était estimé à 4,1 % du PIB par la Commission Européenne et à 3,4 % par le FMI. De telles divergences d'appréciation risquent de rendre inefficace des mesures fondées sur un concept aussi flou que le solde structurel du fait des contestations qu'elles susciteront.

Le choix de l'application des mêmes normes à tous les pays européens aurait également mérité d'être justifié. En effet, il semble peu rationnel sur le plan économique de traiter de la même façon des pays dont les structures et les évolutions démographique et économiques sont tellement différentes. C'est ainsi qu'un endettement public hors norme peut être utile pour des pays qui envisagent de réaliser une croissance future qui leur permettra aisément de rembourser leurs dettes.

En renforçant le volet répressif du pacte de stabilité, le TSCG, ainsi que les cinq règlements européens et la directive qui forment le « 6 pack »³ semblent plus se préoccuper de la nécessité de protéger l'union contre le supposé laxisme budgétaire de ses membres que de l'intérêt d'une coopération budgétaire en vue de réduire les effets négatifs des initiatives budgétaires de chaque pays sur les autres. En effet, les autorités européennes semblent convaincues de l'incapacité des gouvernements nationaux de résister aux pressions politiques conduisant à des dérives budgétaires.

³ Voir M. Dévoluy (2011), « Un paquet de six bien (trop) ficelé », Bulletin de l'OPEE, n°25, p.19-24.

Cette conviction semble se fonder sur la situation des finances publiques des pays européens depuis 2008⁴. Or ces difficultés résultent essentiellement des plans de relance que ces pays ont dû mettre sur pied, avec l'accord des autorités européennes, pour faire face à la crise économique engendrée par la crise financière. Quant à la situation des finances publiques de 1999 à 2007, elle ne semble pas traduire un laxisme systématique des gouvernements nationaux. En effet, l'ensemble des pays de la zone euro a eu un déficit public inférieur à 3 % du PIB, sauf en 2003 (3,1 %) et 2004 (3 %). Par contre le rapport entre l'endettement public et le PIB a été constamment au-dessus du plafond de 60 % du PIB. Mais cet endettement ne comportait aucun risque d'explosion. Il a même baissé en 2006 et 2007. De plus, le maintien du déficit budgétaire qui a conduit à cet endettement au cours de la période 1999-2007 a probablement permis de soutenir la croissance économique et d'éviter que le chômage ne se développe encore plus.

La réduction de la liberté budgétaire des États qui résulte des mesures de discipline budgétaire s'accompagne d'un renforcement du contrôle budgétaire confié à des instances européennes. Cette évolution est conforme à la doctrine ordo-libérale qui fait plus confiance à des technocrates censés ne pas subir de pressions politiques et économiques qu'à des gouvernements. Ce point de vue est discutable si l'on considère l'institutionnalisation du lobbying dans les institutions européennes⁵ et les accusations qui ont conduit récemment un commissaire européen à la démission.

On peut douter de l'efficacité de mesures budgétaires aussi strictes que celles prévues dans les textes renforçant le pacte de stabilité et de croissance. En effet l'absence de justification des critères de Maastricht pérennisés par ces textes, le caractère flou du concept de solde structurel et l'application de normes budgétaires non différenciées à tous les pays européens constituent des sources de contestations qui risquent de rendre difficiles l'application de ces mesures. En obligeant les États à inscrire le principe d'équilibre budgétaire dans leur constitution ou dans une loi organique, les autorités européennes espèrent lever les obstacles à l'application des principes de disci-

⁴ Voir G. Koenig (2011), « La zone euro face à une crise existentielle », n°25, p. 11

⁵ European Parliament, Directorate-General for Research (04-2003), "Lobbying in the European Union : current rules and practices", W.P., Constitutional Affairs Series

pline budgétaire. Mais, l'exemple allemand montre la fragilité d'un tel espoir. En effet, ce pays a introduit un tel principe dans sa loi fondamentale de 1949, ce qui ne l'a pas empêché de déroger à ce principe une dizaine de fois depuis 1970. Il sera difficile d'attribuer les déviations éventuelles des pays européens à leur laxisme budgétaire, dans la mesure où il est de la responsabilité politique d'un gouvernement national d'exercer sa souveraineté budgétaire pour faire face à des chocs alors qu'au niveau de l'union il n'existe aucune politique budgétaire faute d'une autorité ayant une légitimité démocratique pour la mettre en œuvre et en l'absence d'un budget conséquent.

En renforçant la discipline budgétaire, les autorités européennes espèrent améliorer la coordination des politiques budgétaires. Mais, la réalisation d'un tel objectif nécessiterait plutôt une coopération entre les pays européens en vue de réduire ou d'éliminer les effets négatifs des mesures budgétaires de chacun sur les économies des autres. De telles ententes pourraient être favorisées et organisées par les instances européennes. Une telle solution, pourtant fondée économiquement, ne semble pas être envisagée puisque les autorités européennes imposent le même type de mesures d'assainissement budgétaire aux pays européens sans se préoccuper des incidences qu'auront les dispositions devant être prises par chaque pays sur les économies des autres.

Les mesures de consolidation budgétaire

Pour assurer l'assainissement des finances publiques, les instances européennes et le FMI imposent aux pays en difficulté des mesures de consolidation budgétaire en échange de leurs aides financières. Des dispositions analogues sont adoptées par la plupart des pays européens dont le financement ne dépend pas des instances européennes et du FMI, mais qui craignent la défiance des opérateurs sur les marchés financiers internationaux et la hausse du coût du financement de leur déficit public qui peut en résulter.

Ces mesures privilégient généralement la baisse des dépenses publiques plutôt que la hausse des impôts. Elles sont supposées avoir de faibles effets d'impact sur la croissance économique, ce qui doit assurer leur efficacité à court terme. Elles supposent que le rétablissement de finances publiques saines conduira à une relance de l'activité économique à

moyen terme grâce notamment au rétablissement d'anticipations optimistes et aux réformes structurelles imposées dans les programmes d'assainissement des finances publiques.

Jusqu'ici, ces mesures ne semblent pas avoir obtenu l'assainissement des finances publiques des pays européens dans les délais prévus. En effet, le déficit public de la zone euro qui était de 2,1 % du PIB en 2008 et qui est passé à 6,4 % en 2009 et à 6,2 % en 2010 représente encore 4,1 % du PIB en 2011. Quant à la part de l'endettement public dans le PIB, elle est passée de 70,1 % en 2008 à 87,2 % en 2011. Malgré la sévérité des mesures budgétaires appliquées en Irlande, en Grèce et en Espagne, l'objectif d'assainissement budgétaire est loin d'être atteint en 2011 avec des déficits publics respectifs de 13,1 %, 9,1 % et 8,5 %. De plus, les effets immédiats de ces mesures budgétaires semblent avoir été sous-estimés, puisque la zone euro se trouve en récession en 2012, ce qui rend problématique une croissance à moyen terme. L'échec de ces mesures semble dû aux insuffisances de leurs fondements théoriques et empiriques.

La faiblesse de leurs fondements empiriques a été mise en évidence récemment par le rapport sur les perspectives mondiales publié par le FMI⁶. Cette étude montre que les valeurs des multiplicateurs budgétaires qui mesurent l'effet d'une baisse du déficit budgétaire sur le niveau de l'activité économique ont été sous-estimées à partir de 2008 dans la plupart des pays développés, notamment en Europe. Le FMI considère, sur la base de certains documents, que les programmes de consolidation budgétaire étaient fondés sur les perspectives d'un multiplicateur budgétaire de 0,5, alors qu'en réalité ces valeurs étaient comprises entre 0,9 et 1,7. Cette étude confirme les résultats d'un certain nombre de recherches empiriques parues au cours de ces dernières années⁷. Ces travaux montrent également que l'effet dépressif d'une consolidation fondée sur une baisse des dépenses publiques, comme celle faite en Europe, est plus important que l'incidence d'une hausse des impôts. De plus, cet effet est d'autant plus grand que la politique monétaire ne peut pas réagir à une baisse d'activité, parce que, comme en Europe, le taux d'intérêt qu'elle utilise comme instrument est

⁶ International Monetary Fund (octobre 2012), *World Economic Outlook*, p.41-43.

⁷ E. Heyer, « Une revue récente de la littérature sur les multiplicateurs : la taille compte ! », Le blog de l'OFCE, 21-11-2012.

proche de zéro. Enfin, les mesures d'assainissement budgétaire risquent d'être inefficaces, voire contre-productives, si elles sont mises en œuvre dans une situation de ralentissement ou de récession économiques comme celle qui règne actuellement en Europe. L'échec de la politique de réduction du déficit budgétaire français menée par le gouvernement de Pierre Laval au cours de la période de récession des années 30 permet d'illustrer ce dernier point.

La prise en compte de ces résultats devrait conduire les autorités européennes et le FMI à mener une politique de redressement financier progressif étalé sur plusieurs années afin de lisser les effets négatifs de ces mesures sur l'activité économique. Ils devraient également réorienter leurs mesures de consolidation en évitant de réduire certaines dépenses publiques, notamment celles destinées à l'investissement et aux transferts dont les effets multiplicateurs sont importants et à mieux choisir les recettes publiques, comme celles provenant des opérations de privatisation qui sont souvent décidées dans l'urgence. Enfin, il conviendrait d'accompagner ou de précéder la politique de consolidation par des mesures stimulant la croissance.

Le projet récent de relance européenne de 120 milliards d'euros va dans ce sens. Mais compte tenu de l'importance des besoins des pays européens, son impact semble assez faible. De plus, les difficultés à trouver le financement du projet risquent de reporter sa mise en œuvre à une date plus ou moins éloignée. Les perspectives d'un second soutien à la conjoncture européenne assurée par le budget européen semblent à peu près inexistantes si on se réfère aux débats suscités par l'élaboration du budget pluri-annuel européen. Pourtant tous les traités européens s'engagent à soutenir la croissance économique. Mais, dans leur optique, ce soutien consiste surtout à promouvoir la flexibilité sur le marché du travail et la compétitivité sur les marchés des biens. En se limitant ainsi à une politique de l'offre, on ignore le principe de la demande effective selon lequel le niveau d'activité est déterminé non seulement par l'offre, mais aussi par la demande anticipée par les producteurs. Ce principe est pourtant bien connu par les entreprises qui dans leurs décisions de production et d'investissement doivent se préoccuper de l'existence de débouchés pour leurs produits. Or, ces perspectives sont peu optimistes en période de faible conjoncture ou de récession. Quant à la compétitivité qui semble former, avec la flexibilité du marché du travail, l'essentiel de la politique de l'offre, elle se limite

à la compétitivité par les prix qui est censée être la meilleure arme dans la guerre économique. Mais, pour un pays européen qui est invité à engager un tel conflit, les adversaires essentiels sont les autres pays de l'Union, puisque les deux tiers des échanges commerciaux européens se réalisent dans cet espace et qu'une concurrence par les prix avec certains pays hors de l'Europe, comme ceux situés en Asie, semble peu réaliste.

En laissant la liberté à chaque pays de légiférer dans le domaine fiscal et social, les traités européens favorisent cette concurrence par les prix que l'Allemagne a déjà pratiquée intensément au cours de ses dernières années. On peut en prévoir les effets en transposant l'analyse de la concurrence par les prix effectuée par J.L.F. Bertrand (1822-1900) dans une structure oligopolistique à une compétition entre producteurs de pays différents. Dans cette perspective, les entreprises d'un pays *F* vont peser sur leurs coûts de production afin de proposer aux demandeurs du pays *D* des prix inférieurs à ceux pratiqués par les firmes de ce dernier, ce qui suscitera une réaction de même type du pays *D*. La poursuite d'un tel processus obligera les entreprises à réduire les salaires et les charges sociales jusqu'à ce que ces baisses deviennent socialement insoutenables et à exiger de leurs gouvernements des allègements fiscaux de plus en plus importants. Au terme de ce processus, toutes les entreprises seront amenées à pratiquer un même prix égal au coût de leur production supplémentaire, ce qui impliquera un profit nul. Une telle évolution, peu favorable aux entreprises et aux ménages, risque d'induire une régression sociale source de conflit et de menacer la croissance économique. De plus, elle pèsera sur les finances publiques du fait de la réduction des charges fiscales des entreprises, ce qui s'est déjà produit au cours de ces dernières années à la suite de la baisse générale de l'impôt sur les sociétés résultant de la concurrence fiscale entre les pays européens. Il est vrai que la réduction des recettes fiscales peut être compensée par celle des dépenses publiques, ce qui peut satisfaire les partisans de la réduction du rôle de l'État dans l'économie avec le risque d'un effet défavorable sur le niveau d'activité du fait d'une détérioration des services publics.

Conclusion

Il serait souhaitable de corriger rapidement l'orientation des instances européennes en

matière budgétaire en tenant compte des apports théoriques et empiriques de la recherche économique et des enseignements de l'histoire économique des années 30. Une telle correction serait préférable à celle que risque d'imposer une récession profonde et les troubles sociaux en résultant. Mais cette réorientation économique nécessite également des modifications doctrinales et institutionnelles. En préconisant un glissement des pouvoirs budgétaires exercés par les gouvernements nationaux possédant une légitimité démocratique vers un pouvoir central assuré par des technocrates avec un arbitrage des conflits fourni par la Cour de Justice de l'Union européenne, les autorités européennes se conforment aux principes de la doctrine ordolibérale. Mais cette tendance qui semble peu conforme aux aspirations démocratiques des Européens risque de laisser les pays incapables de faire face à un choc spécifique de demande ou d'offre. Elle peut également susciter un sentiment de repli national peu propice à l'idée de la construction européenne. Sur le plan institutionnel, des réformes simples qui ne mettraient pas en cause des traités difficilement révisables pourraient faciliter la gestion des

finances publiques et les politiques de croissance. C'est le cas notamment des mesures permettant de déconnecter les initiatives des pays en matière de consolidation budgétaire et de croissance de la pression des marchés financiers dont l'horizon est limité au très court terme. Mais de telles mesures nécessiteraient l'instauration d'une plus grande solidarité entre les pays européens que celle qui s'est manifestée depuis le début de la crise économique. Elles ne semblent d'ailleurs pas envisagées par le président de la BCE qui, dans un entretien avec le Financial Times du 14 décembre 2012, invite les pays ayant un endettement et des déficits élevés à admettre qu'ils ont perdu leur souveraineté sur leurs politiques économiques et à s'efforcer de la regagner en appliquant les mesures préconisées par les autorités européennes. Selon cette opinion, les difficultés actuelles proviendraient d'une fatalité, alors qu'elles sont généralement le fruit de décisions politiques et économiques souvent peu fondées. Il serait donc vain de compter sur des mesures qui se sont révélées jusqu'ici peu efficaces pour faire face à ces difficultés.