

Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 27

Hiver 2012

Université de Strasbourg : Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA).

Éditorial - Pour une Europe à la hauteur de son prix Nobel

Michel Dévoluy Université de Strasbourg, BETA

Le président du comité Nobel a remis le 10 décembre 2012 en l'hôtel de ville d'Oslo le prix Nobel de la Paix à l'Union européenne représentée par les présidents du parlement européen Martin Schultz, du Conseil européen, Herman von Rompuy et de la Commission, José Manuel Barroso.

Sommaire

A la recherche des fondements des mesures européennes de consolidation et de discipline budgétaires.....	3
Gilbert Koenig	
L'Union bancaire européenne permet-elle de sauver l'euro ?	9
Meixing Dai et Samuel Sarfati	
L'échec momentané du Cadre financier pluriannuel : une tragi-comédie annoncée ?	19
Michel Dévoluy	
La Politique Agricole Commune poursuit son évolution	23
Damien Broussolle	
Le « modèle » allemand de croissance par les exportations est-il généralisable aux autres pays européens ?	27
Eric Rugraff	
Un modèle suédois pour la résolution de la crise de la dette souveraine en Europe.....	33
Meixing Dai, Nicolas Mazuy et Marie-Claude Rioux	
Les villes européennes seront-elles solubles dans la mondialisation ?.....	45
René Kahn	

Ce prix marque la reconnaissance de plus de 60 années de stabilité en Europe. Il récompense l'ensemble des Européens pour avoir fait avancer la paix, la réconciliation, la fraternité entre les nations, la démocratie et les droits de l'homme en Europe.

Ce prix est un encouragement à poursuivre : mais dans quels sens ?

La présence des trois récipiendaires représentant chacun leur institution est la conséquence d'une construction ambivalente qui tente d'établir un équilibre entre le fédéral et l'intergouvernemental. Le Parlement est de nature fédérale, le Conseil européen est résolument intergouvernemental et la Commission est un peu le point d'équilibre. Mais ce point d'équilibre n'a pas de pouvoir politique : ce n'est pas la Commission qui décide

et qui est responsable des choix fondamentaux de l'UE. Ces ambiguïtés interpellent l'avenir de l'architecture institutionnelle de l'Union.

La remise de ce prix Nobel a comme toile de fond une crise économique redoutable. Le nombre des chômeurs en Europe vient d'atteindre 25,8 millions. Les écarts de revenus et de patrimoines se creusent. Des États membres endettés sont mis sous tutelles et subissent de violentes cures d'austérité. Des jeunes européens diplômés émigrent.

L'UE a reçu le prix Nobel de la Paix. Mais peut-on préserver la Paix sans construire la paix sociale et économique ? Les pères de l'Europe ont su éloigner les violences militaires en désarmant les nationalismes et en rapprochant les États autour d'intérêts communs. Ceci semble acquis. Mais saurons-nous venir à bout des violences économiques qui ouvrent la voie d'abord au populisme, puis au nationalisme et enfin à la défiance envers les autres États ? Si le prix Nobel est aussi tourné vers le futur, il doit être un encouragement afin que l'Europe renonce à sa perméabilité aux injustices sociales et aux disparités trop criantes dans les conditions de vie de ses citoyens.

L'UE doit revoir sa doctrine économique. Elle reste trop fascinée par les vertus du marché et la vision selon laquelle « l'égoïsme de chacun participe au bonheur de tous ». Mais aucun État membre ne peut entamer ce chemin tout seul.

D'un côté, les États restent arc-boutés sur leurs souverainetés et font tout pour éviter un basculement vers un *fédéralisme politique* qui implique des renoncements à leurs pouvoirs. De l'autre, les États, surtout dans la zone euro, sont obligés d'accepter un « *fédéralisme tutélaire* », qui leur impose une politique monétaire unique et une surveillance multilatérale de leurs politiques budgétaires avec la règle d'or comme dernier avatar.

Le résultat est là : pas de fédéralisme politique mais un fédéralisme tutélaire qui force les États souverains à adopter une doctrine économique très libérale.

La solution est connue. Avec un vrai fédéralisme politique les Européens pourront de nouveau choisir leur doctrine économique et sociale. Sans ce pas décisif, l'Europe restera soumise à des violences qui, à terme, peuvent entamer la Paix pour laquelle est vient d'être primée.

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.

L'Union bancaire européenne permet-elle de sauver l'euro ?

Meixing Dai* et Samuel Sarfati#

L'épineux problème d'interaction négative entre la crise de la dette souveraine et la crise bancaire au niveau national empêche une transmission efficace des effets de la politique monétaire unique et menace l'existence même de la zone euro. En réponse à la crise de l'euro et après avoir essayé des mesures de rigueur budgétaire et de stabilisation financière, les dirigeants européens ont décidé de créer une union bancaire. Les caractéristiques de cette nouvelle union ne sont pas entièrement définies et sa construction pourrait être semée d'embûches.

Les contraintes politiques induites par l'Union économique et monétaire (UEM) et les lacunes liées à sa construction ont fini par entraîner une crise européenne caractérisée par le blocage du mécanisme de transmission de la politique monétaire dans la zone euro, la boucle de rétroaction négative entre les risques souverain et bancaire, et enfin le risque de l'éclatement de l'Union monétaire européenne.

Depuis l'éclatement de la crise de l'euro au début de 2010 et jusqu'à l'été 2012, le débat politique européen a surtout insisté sur ses racines fiscales. Au-delà de l'aide à court terme et de la création des fonds de stabilisation financière,¹ la réflexion sur la réforme à mener a mis l'accent sur la nécessité de faire des réformes structurelles dans les pays en difficulté, et de renforcer les disciplines budgétaires via le paquet de six². En l'absence du rôle du prêteur en dernier ressort pour la BCE, ces mesures n'ont pas suffi à stabiliser les marchés financiers et le secteur bancaire.

Les décisions qui sont prises lors du Sommet de la zone euro de juin 2012 et qui font partie des réflexions à long terme sur l'avenir de l'UEM, ont dépassé ce schéma d'actions en reconnaissant les effets néfastes de la boucle de rétroaction entre les banques et les gouver-

nements. Etant donnée l'insuffisance des mesures budgétaires et financières pour assurer la stabilité de la zone euro, les dirigeants européens ont pris la décision d'autoriser la recapitalisation directe des banques européennes par le MES. Ceci, à son tour, a motivé la décision de créer un mécanisme de supervision unique, qui débouchera à terme sur l'Union bancaire européenne (UBE) comme le suggèrent les propositions de la Commission européenne³. L'analyse de l'architecture de l'UBE révèle des avantages potentiels importants, mais aussi des risques liés à la construction de cette union.

1. L'architecture de l'Union bancaire européenne

L'idée de former une union bancaire a fait son chemin au cours de l'été 2012 comme une des réformes à mener pour éviter la désintégration de l'UEM et ses conséquences potentiellement très néfastes. L'objectif avoué d'une telle union est de rompre les liens dangereux entre les crises des dettes souveraines et les crises bancaires au sein de la zone euro. La Commission a énoncé les principaux éléments de l'UBE tout en traçant la trajectoire de sa construction à suivre, et a fourni, via ses pro-

¹ Il s'agit du Fonds européen de stabilité financière (FESF) créé en mai 2010 doté d'un montant pouvant aller jusqu'à 440 milliards d'euros pour la zone euro, et du Mécanisme européen de stabilité (MES) dont la dotation peut atteindre jusqu'à 700 milliards d'euros et qui est entré en vigueur le 27 septembre 2012 pour l'UE.

² Michel Dévoluy (2011), « Un paquet de six bien (trop) ficelé », *Bulletin de l'Observatoire des Politiques Economiques en Europe* 25, 17-20.

³ Commission Européenne (2012), "Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil : Feuille de route pour une union bancaire," COM(2012) 510 final, Brussels, 12 septembre ; Commission Européenne (2012), "Proposition de Règlement du Conseil confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit," COM(2012) 511 final, Brussels, 12 septembre.

* Université de Strasbourg (BETA). # Université de Strasbourg.

positions, une base de discussion en vue d'une prise de décision.

L'UBE serait fondée sur quatre piliers, à savoir un corpus unique de règles ou « règlement uniforme », une autorité européenne chargée d'une surveillance centralisée des banques sous la responsabilité de la BCE, un régime de résolution unique des crises bancaires, et un système commun de garantie des dépôts. Bien que la compétence de la surveillance de la zone euro doive aller de pair avec les deux dernières évolutions institutionnelles, la Commission n'envisage de mettre en place rapidement que les deux premiers piliers.

Un corpus unique de règles

La Commission a proposé un cadre commun de règles et de compétences, à savoir le règlement uniforme, afin de préserver la stabilité financière de l'Union européenne (UE) tout en assurant que les actionnaires et les créanciers des banques assument pleinement leur part de responsabilité en cas de pertes bancaires et de coûts de recapitalisation. En effet, les fonds propres des banques sont largement insuffisants pour faire face à la crise actuelle. De ce fait, les autorités nationales européennes sont obligées d'apporter un soutien au secteur bancaire d'un montant de 4,5 billions d'euros et les contribuables doivent supporter un coût potentiellement très élevé.

L'objectif de ce cadre est d'aider les États membres à mieux prévenir les crises bancaires et, le cas échéant, à les gérer de manière plus ordonnée et plus efficace en suivant des principes prédéfinis en accord avec les bonnes pratiques internationales et en respectant totalement les règles de l'UE en matière d'aides d'État. Pour assurer une meilleure résolution des crises bancaires, la Commission propose la constitution d'un fonds de résolution national *ex ante* financé par les contributions des banques et la mise en place d'une facilité d'emprunt mutuel avec des limites précises et à caractère contraignant pour les systèmes nationaux.

Les règles fixées par ce cadre constitueront donc une base commune pour l'ensemble du marché unique, permettant aux États membres de la zone euro de progresser vers une union bancaire tout en assurant la stabilité et l'intégrité du marché intérieur des services financiers de l'UE. Toutefois, le risque de fragmentation du marché unique n'est pas écarté dans la mesure où l'UBE doit revoir certaines règles et compétences prévues dans ce cadre. Par ailleurs, pour achever l'UBE, il est impé-

ratif de mener à terme le programme d'une nouvelle régulation financière moins poreuse et moins pro-cyclique. À cette fin, la Commission examine un nombre important de projets de régulation.⁴

Une autorité européenne de surveillance des banques

La Commission propose d'établir un mécanisme de surveillance unique (MSU) sous la tutelle de la BCE. Cela ouvre la voie vers le rétablissement du rôle de la BCE comme prêteur en dernier ressort. Il s'agit là d'une délicate question que la Commission évite d'évoquer à l'heure actuelle.⁵ La BCE sera dotée d'une compétence exclusive de missions de surveillance clés indispensables pour détecter tôt des risques menaçant la viabilité des banques et pour obliger celles qui sont en difficulté à prendre les mesures de restructuration et/ou de recapitalisation qui s'imposent.

Dans un but de minimiser les risques systémiques menaçant les banques de l'UBE et les coûts de résolution des crises bancaires, la BCE se voit confier la compétence d'agir à plusieurs niveaux :

1. Agréer les établissements de crédit et évaluer les participations qualifiées des banques ;
2. Veiller à l'application des réglementations micro-prudentielles découlant de Bâle III par chaque banque sur une base consolidée avec la prise en compte des spécificités des conglomerats financiers. Il s'agit notamment du respect des exigences minimales de fonds propres, de l'adéquation entre le capital interne et le profil de risque de chaque banque, des dispositions relatives aux ratios de levier et de liquidité ;
3. Imposer des mesures correctives pour remédier aux problèmes constatés, telles la constitution de coussins de fonds propres et des mesures d'intervention précoce (à décider en coordination avec les autorités

⁴ Certains touchent les banques directement (réforme structurelle du secteur bancaire et interdiction des pratiques de rémunération qui encouragent l'irresponsabilité) ou indirectement (réglementation du système bancaire parallèle ; réforme de l'audit et de la comptabilité ; renforcement de la fiabilité des notations de crédit ; durcissement des règles sur les fonds spéculatifs, la vente à découvert et les produits dérivés ; nouvelles règles sur la négociation des instruments financiers, les abus de marché et les fonds d'investissement).

⁵ Voir C. Wyplosz, "On banking union, speak the truth," Voxeu.com, 17 September 2012.

de résolution) lorsqu'une banque ne respecte plus, ou est en passe de ne plus respecter les exigences de fonds propres;

4. Coordonner les autorités compétentes des États membres participants et communiquer sur la position commune de leurs représentants.

Pour s'acquitter de ses missions, la BCE disposera, outre les pouvoirs de surveillance dont sont dotées les autorités nationales compétentes, des pouvoirs qui lui sont propres incluant notamment le pouvoir d'agréer les banques et de leur retirer leur agrément, celui de révoquer des membres de leur conseil d'administration et celui d'imposer des amendes ou des astreintes. La BCE disposera en outre de tous les pouvoirs d'enquête nécessaires dans le cadre de ses missions et pourra ainsi exiger toute information pertinente des entités soumises à sa surveillance et des personnes impliquées dans ou liées à leurs activités.

Idéalement, la BCE devrait avoir un droit de regard direct sur toutes les banques au lieu des grandes banques systémiques pour éviter une fragmentation du marché des services bancaires au sein même de l'UBE.

Les autorités nationales de surveillance garderaient un rôle important dans le cadre du MSU. Elles assureront toutes les missions qui ne sont pas confiées à la BCE. Elles seront notamment chargées de la protection des consommateurs, de la lutte contre le blanchiment de capitaux, et de la supervision des établissements de crédit de pays tiers ayant établi une succursale et/ou fournissant des services en prestation transfrontière dans un État membre de l'UBE. Dans le cadre des missions confiées à la BCE, les autorités nationales de surveillance pourraient exercer la plupart des vérifications quotidiennes et des autres activités prudentielles nécessaires à la préparation et à la mise en œuvre des actions de la BCE.

Le MSU indépendant des États membres est plus susceptible de faire appliquer les règles prudentielles de manière stricte et impartiale, et d'exercer une supervision efficace sur les marchés bancaires transnationaux tout en réduisant la capture réglementaire. Une surveillance bancaire commune respectant des normes élevées permet de réduire les coûts de crises bancaires. Elle contribuera à construire la confiance entre les États membres qui acceptent difficilement de payer pour les erreurs des autres. Celle-ci est une condition *sine qua non* pour la mise en place de mécanismes de soutien financier communs via par exemple le

MES en vue de la résolution d'une éventuelle crise bancaire.

Un mécanisme de résolution unique des crises bancaires

L'UBE a besoin d'un cadre juridique unifié spécifiant clairement et sans équivoque des règles et des procédures pour la gestion et la résolution des crises bancaires. Un mécanisme de résolution unique (MRU) des crises bancaires efficace est donc un élément essentiel de l'UBE car il constituerait un complément naturel à la mise en place du MSU. Force est de constater que la vitesse de réaction et la crédibilité sont indispensables pour faire face aux crises bancaires. Ce mécanisme serait alors plus efficace qu'un réseau d'autorités de résolution nationales pour faire face aux défaillances de grands groupes bancaires multinationaux et complexes, et permettrait en outre de réaliser de substantielles économies d'échelle et d'éviter les externalités négatives qui pourraient découler de décisions purement nationales.

L'existence des économies d'échelle, la globalisation financière et le soutien public apporté aux champions nationaux ont favorisé l'émergence des groupes bancaires complexes ainsi que leur croissance forte et continue. Il en résulte que la taille de certaines banques est telle que leur défaillance met en danger le système financier de plusieurs pays et leur sauvetage dépasse les capacités financières du gouvernement de leur pays d'origine, générant une double crise bancaire et souveraine avec effets de contagion.⁶ Sans une Autorité de résolution unique (ARU), le sentiment d'urgence et la dissimilitude des régimes de résolution nationaux (la plupart des pays n'en ont même pas), auxquels s'ajoutent la différence d'appréciation des autorités de surveillance nationales et la divergence d'interprétation des informations disponibles, peuvent rendre la résolution des défaillances bancaires transfrontières (par exemple, Fortis et Dexia) extrêmement complexe.

La Commission n'a énoncé que quelques principes de base pour la création d'un MRU qui permettrait de coordonner, en particulier, l'application des instruments de résolution aux

⁶ Des banques de petite taille peuvent ensemble avoir des impacts systémiques au-delà de leur frontière nationale (cas des Cajas en Espagne), nécessitant ainsi l'organisation d'un sauvetage impliquant le FESF/MES.

banques dans l'UBE.⁷ Elle préconise simplement que les décisions dans le cadre du MRU soient conformes aux principes de résolution définis par le règlement uniforme et insiste sur les pouvoirs d'intervention précoce afin de minimiser les coûts pour les contribuables. Pour atteindre cet objectif, il est suggéré de faire supporter le coût de la résolution par les actionnaires et les créanciers et de trouver des solutions privées de restructuration et de recapitalisation avant l'octroi de tout financement externe. Ceci constitue une rupture avec les pratiques actuelles car jusqu'à présent les intérêts des créanciers voire des actionnaires étaient bien préservés dans les sauvetages bancaires organisés dans l'UEM, du fait notamment de l'insistance de la BCE et des États membres de l'UE qui craignaient une panique bancaire induite par une fuite des créanciers privés des banques.

Il est essentiel que cette autorité de résolution soit complètement séparée du superviseur. Par ailleurs, il est souhaitable qu'elle soit fusionnée dans l'avenir avec l'assurance des dépôts de l'UBE pour former l'Autorité Européenne d'Assurance des Dépôts et de Résolution semblable à la FDIC aux États-Unis afin que cette autorité ait le pouvoir et les ressources suffisantes pour faire face à l'instabilité généralisée dans le secteur bancaire.

Toutefois, la forme précise d'un régime de résolution bancaire est une décision éminemment politique du fait qu'elle implique inévitablement des effets de redistribution importants. En effet, les banques de différents pays peuvent être touchées avec une sévérité très différente dans une période de crise et qu'une sollicitation des fonds publics est inévitable.

Un système commun de protection des dépôts

Pour diminuer le risque de panique bancaire, et en réponse à la crise financière globale, la législation de l'UE a déjà porté la garantie des dépôts bancaires à hauteur de 100 000 € par déposant en cas de défaillance d'une banque. La Commission a proposé, en juillet 2010, d'harmoniser et de simplifier la protection des dépôts, de raccourcir les délais de remboursement et d'améliorer le financement des systèmes de garantie des dépôts, avec un accent mis sur l'instauration d'un financement *ex ante* et d'une facilité d'emprunt mutuel de caractère contraignant pour les systèmes de ga-

⁷ La proposition de la Commission relative à la création d'instruments de redressement et de résolution pour les banques en crise (adoptée le 6 juin 2012 pour l'ensemble l'UE) constitue le socle pour la conception du MRU pour la zone euro.

rantie des dépôts nationaux. Cette facilité permettrait à un système national de dépasser la limite de ses propres ressources en empruntant auprès des autres systèmes nationaux. Cette proposition pourrait constituer la première étape vers la construction d'un système de garantie des dépôts à l'échelle de l'UE.

Ces avancées sont insuffisantes pour former le quatrième pilier de l'UBE car la segmentation des systèmes de garantie des dépôts nationaux ne permet pas de faire face à une crise bancaire de grande envergure, mais peuvent toutefois constituer une bonne base pour construire celui-ci. Pour l'instant, la Commission a simplement inscrit le projet d'un système commun de garantie des dépôts propre à l'UBE dans son agenda pour les années à venir. Pour la BCE, sa mise en place est moins urgente que les autres piliers⁸.

Un tel système devrait nécessiter l'établissement d'un fonds d'assurance des dépôts commun pour l'UBE financé par les banques mais bénéficiant d'un filet de sécurité fourni par le secteur public, via l'intervention des institutions FESF/MES et à terme par un prélèvement fiscal au niveau de l'UBE. Il aurait l'avantage de garantir l'égalité de traitement des déposants car les décisions prises au niveau supranational affectent tous les déposants de la même manière, quels que soient leur lieu de résidence et l'emplacement de la banque à laquelle ils ont confié leurs économies. Ce système éviterait la désintégration financière en période d'instabilité financière généralisée du fait de la crainte que le fonds d'assurance des dépôts et le gouvernement d'un pays sont incapables de faire face aux faillites bancaires à grande échelle.

2. Les bénéfices attendus de l'UBE

L'UBE est conçue comme une réponse à la crise de l'euro et s'avère indispensable pour assurer l'avenir de l'UEM. Plusieurs bénéfices en sont attendus, notamment au niveau du découplage des crises bancaire et souveraine et au niveau du mécanisme de transmission de la politique monétaire.

Rupture du lien direct entre les États membres et leurs banques

L'importance des aides et garanties publiques mobilisées dans l'UE pour soutenir les

⁸ Voir V. Constâncio, "Towards a European Banking Union," Lecture held at the start of the academic year of the Duisenberg School of Finance, Amsterdam, 7 September 2012.

banques a indigné l'opinion publique sachant que les créanciers des banques ne sont pas appelés à contribution et que les banquiers continuent à toucher des rémunérations très élevées.

Les mesures de régulations relatives aux exigences de fonds propres à appliquer aux banques proposées par la Commission en juillet 2011 (« CRD IV ») imposent aux banques de détenir des fonds propres suffisants, tant en quantité qu'en qualité, pour résister aux futurs chocs et donc limiter le besoin d'aides et de garanties publiques.

La mise en place d'un mécanisme de surveillance unique pour les banques de la zone euro ouvre la possibilité que le MES recapitalise directement les banques. Si cela s'avère vrai, le cercle vicieux des interactions négatives entre les crises bancaire et souveraine à l'intérieur d'un État membre pourrait être rompu dans la mesure où les prêts accordés par le MES ne viendraient pas alourdir la dette du pays déjà sous forte pression du marché. La rupture du lien n'est toutefois pas complète car chaque État contribue via le MES au sauvetage de ses propres banques et l'intervention du MES pourrait être uniquement engagée comme un dernier recours pour éviter l'aléa moral de la part de chaque État membre qui perd autrement l'incitation à bien surveiller ses banques.

Pour l'instant, cet avantage n'est qu'hypothétique puisque la mise en place d'un tel mécanisme dépend des accords des États membres sur la répartition des coûts de sauvetage des banques. La difficulté majeure pour trouver un commun accord provient du fait que certains États membres refusent de partager des coûts potentiels des sauvetages dus aux errements passés commis par les banques et les gouvernements d'autres États.

Restauration de la crédibilité du secteur financier

La fragilité financière des banques européennes a été clairement révélée dans la crise actuelle. Sans l'intervention publique massive, beaucoup de banques auraient été victimes de la panique bancaire et des attaques des fonds spéculatifs qui vendent à découvert leurs actions.

Les propositions de la Commission pour améliorer la réglementation du système financier et renforcer l'harmonisation des règles au sein de l'UE sont très bénéfiques pour restaurer la crédibilité du secteur financier. L'UBE apporte

des bénéfices spécifiques. Le MSU assurera une supervision beaucoup plus rigoureuse et indépendante des banques participant à l'UBE en évitant la capture réglementaire, contribuant ainsi à renforcer la confiance des déposants et des créanciers dans les banques, la confiance entre les banques, et par conséquent la stabilité financière de l'UEM. Cette confiance peut être davantage renforcée par l'introduction d'un mécanisme de résolution unique et d'un système commun d'assurance des dépôts. Le premier permet la résolution indépendante et précoce des défaillances bancaires tout en minimisant les coûts pour les contribuables, et le second permet de dissiper les craintes des déposants quant à l'insuffisance des fonds de garantie des dépôts face à une défaillance de grande ampleur.

Réduction des coûts pour les contribuables

Le règlement uniforme, qui renforce les exigences en matière des fonds propres et des liquidités des banques, et une surveillance rigoureuse et indépendante par une autorité de surveillance unique minimisent le risque et les coûts d'une éventuelle défaillance bancaire.

Les coûts pesant sur les contribuables pourraient être considérablement réduits par la mise en place à l'échelle de l'UBE des règles sur le redressement des banques et par la résolution des défaillances bancaires mettant l'accent sur une intervention précoce. En effet, ces mesures conduisent à faire payer les actionnaires et les créanciers avant toute aide publique. Elles reposent en priorité sur les solutions privées pour assurer le redressement de la banque en difficulté. L'autorité de résolution unique renforce l'efficacité dans l'application de ces règles si elle réussit à éviter les influences des gouvernements nationaux qui pourraient être tentés de retarder la mise en redressement et/ou faillite des établissements bancaires d'une grande importance.

Un meilleur service par les banques au profit de l'économie réelle

L'UBE en tant que système complet de réglementation financière, de supervision, de résolution et de garantie des dépôts permet d'améliorer le fonctionnement du système bancaire ainsi que l'efficacité, l'intégrité et la transparence des marchés financiers. Elle peut amener les banques à mieux travailler au service de la société et de l'économie réelle en prévenant les dérives et les dysfonctionnements, et en réduisant la probabilité et l'amplitude des crises bancaires systémiques.

Toutefois, le renforcement des exigences en matière de fonds propres et de liquidité pour les banques peut réduire à court terme les fonds disponibles pour financer les activités productives. Par ailleurs, la perspective de subir les coûts de défaillances bancaires peut inciter les créanciers à fuir les banques, créant un risque de panique bancaire, ou à exiger une prime de risque pour leurs prêts, ce qui renchérit le coût de crédit.

Amélioration de la transmission de la politique monétaire

Le mécanisme de transmission des mesures conventionnelles et non conventionnelles de politique monétaire décidées par la BCE dans le cadre défini par le Traité de Maastricht a été grandement affecté par les crises bancaire et souveraine dans plusieurs pays de l'UEM. La désintégration financière entre les pays membres soumis à cette double crise et les autres a des effets indésirables pour la conduite de la politique monétaire unique car elle complique la tâche de la BCE en rendant plus difficile l'obtention d'un impact similaire de la transmission de la politique monétaire et l'assurance de taux d'intérêt uniformes entre les pays.

Il est du ressort de la politique monétaire d'intervenir pour atténuer les primes de risque élevées sur les emprunts publics de certains États membres, qui sont liées aux craintes d'un éclatement de la zone euro. Mais, la BCE n'a pas les moyens de réduire ces primes à des niveaux reflétant les vrais risques de solvabilité des États membres car elle est contrainte dans ses interventions sur les marchés monétaires et obligataires⁹. Il est donc essentiel de

⁹ Il s'agit uniquement des programmes d'achat d'obligations des États membres sur le marché secondaire et de refinancement des banques à court et long terme, auxquels s'ajoute le nouveau programme d'opérations ferme monétaires (*Outright Monetary Transactions* ou OMT) soumis à une conditionnalité stricte et efficace

construire une union bancaire afin de restaurer la stabilité financière et un degré élevé d'intégration financière, garantissant ainsi une transmission efficace de la politique monétaire.

Les quatre piliers de l'UBE contribueraient tous à améliorer la stabilité financière et donc la transmission de la politique monétaire en diminuant le risque bancaire systémique. Une union bancaire bien conçue est un gage pour la stabilité du secteur bancaire, indispensable pour assurer la stabilité et le fonctionnement des différents segments du marché financier. Ainsi, en cas de récession, une baisse des taux d'intérêt se répercuterait sur tous les emprunts et une injection de liquidités décidée par la BCE se traduirait par une hausse de crédit dans l'ensemble des économies de l'UEM, assurant l'efficacité de la politique monétaire unique.

3. Les risques liés à la construction de l'UBE

Les propositions de la Commission sont relativement précises quant aux deux premiers piliers de l'UBE, alors que les idées concernant les deux autres sont pour l'instant floues. La décision des ministres des Finances européens de confier la surveillance des grandes banques de la zone euro, dont le bilan dépasse 30 milliards d'euros d'actifs, à la BCE a été prise le 13 décembre 2012, avec un début de supervision intégrée le 1er mars 2014. Les débats controversés, portant sur la forme et le fonctionnement de l'UBE et la route à suivre, ne font que commencer. La diversité des opinions exprimée dans ces débats reflète non seulement la divergence d'intérêts économiques et financiers de ceux qui y participent mais aussi la divergence d'analyse face à une nouvelle problématique¹⁰. La forme finale et le choix du mécanisme de fonctionnement de l'UBE dépendront des négociations entre les États membres.

La voie vers l'UBE sera semée d'embûches. Les économistes ont souligné plusieurs pièges majeurs à éviter liés à quelques croyances naïves de certains dirigeants européens, à savoir, qu'une vision à long terme convaincante est suffisante pour stabiliser la situation à court terme, qu'une union bancaire peut être séparée des autres réponses à la crise, que la mise en place d'une union bancaire peut être

attachée à un programme approprié du FESF/MES que la BCE a annoncé en septembre 2012.

¹⁰ Voir T. Beck (ed.) (2012), *Banking Union for Europe - Risks and Challenge*, VoxBook, Centre for Economic Policy Research.

utilisée comme un moyen de redistribuer le poids du surendettement existant dans un certain nombre de pays aux contribuables de la zone euro, et enfin que les étapes vers une union bancaire suffisent pour rétablir la confiance dans les dépôts dans la zone euro ¹¹. Ces croyances pourront amener les dirigeants européens à retarder les actions ou à bloquer la construction d'une union bancaire optimale. Nous présentons ici quelques uns des risques identifiés.

Les conséquences de l'inaction

Les marchés financiers ont retrouvé le calme depuis le discours du président de la BCE, Mario Draghi, en juillet 2012 affirmant que la BCE est prête à tout faire pour garder l'intégrité de la zone euro. Cela se traduit en septembre 2012 par l'annonce de l'OMT de l'achat en quantité illimitée des titres des États membres demandant l'aide du MES et acceptant les conditionnalités imposées par ce dernier. Ce calme sur les marchés coïncide avec l'annonce de la construction de l'UBE.

Il pourrait avoir pour effet de dissiper le sentiment d'urgence chez les décideurs européens, conduisant ainsi à une inaction ou à un report à une échéance lointaine du travail de conception et de construction de l'UBE. Le risque est que, sans modifier les contraintes institutionnelles de l'UEM, les craintes des marchés quant à la désintégration de l'UEM réapparaissent de plus belle et remettent ainsi les dirigeants européens dans une situation encore plus difficile du fait de la perte de crédibilité.

Entrée des banques non assainies dans l'UBE

Les banques de certains pays sont beaucoup plus vulnérables que celles des autres en raison de la structure de leur bilan existante déséquilibrée par les mauvaises créances accordées au secteur immobilier et par la détention d'une grande quantité de la dette publique nationale ou/et étrangère à risque. Une entrée de ce type de banques dans l'UBE pourrait être déstabilisante car cela remet en cause le principe même du risque partagé au sein d'une union bancaire. Il ne faut donc pas confondre l'objectif de réduire le risque systémique d'une union bancaire avec l'objectif de stabiliser le secteur bancaire et celui de découpler les crises bancaire et souveraine dans certains

pays, au risque de paralyser la construction de l'UBE.

Avant de faire entrer ces banques dans l'UBE, il convient de mettre en œuvre des mesures consistant à stabiliser le système financier à court terme et à décider si les pertes accumulées dans certaines banques et susceptibles d'entraîner des injections de fonds publics, devraient être assumées sur une base nationale, être partiellement mutualisées ou être imposées au moins en partie aux créanciers des banques. Ces décisions doivent être prises en toute transparence pour éviter l'aléa moral. En effet, l'information actuelle sur la situation réelle des banques est très imparfaite et les superviseurs nationaux sont fortement incités à conserver des informations confidentielles et à cacher des pertes bancaires dans l'espoir qu'elles seront par la suite mutualisées.

Une union bancaire sous-optimale

L'expérience de l'UEM montre que lorsque la construction d'une union ne respecte pas les principes de base, les conséquences économiques et financières peuvent être très désastreuses. Les débats entre les économistes ont permis de clarifier certaines conditions qualitatives concernant l'optimalité d'une union bancaire.

Le débat politique actuel oppose une union bancaire « partielle », s'appliquant uniquement aux banques considérées comme des institutions financières d'importance systémique (IFIS) à l'échelle de l'UEM, à une union bancaire « complète » couvrant toutes les banques de la zone euro quelle que soit leur taille. Le choix entre les deux types d'union bancaire suppose de prendre en compte plusieurs dimensions ¹².

Les asymétries d'information supposent qu'une autorité européenne a un avantage informationnel par rapport aux autorités nationales sur les banques internationales et transnationales, et inversement pour les banques locales. Elles permettent de justifier une union complète si on réussit à définir un cadre opérationnel permettant d'assurer efficacement la coordination et la coopération entre le superviseur européen et les autorités nationales.

La boucle de rétroaction entre les risques souverain et bancaire est aussi un facteur en faveur d'une union complète dotée d'un fonds d'assurance des dépôts commun suffisamment important pour mutualiser une part significa-

¹¹ J. Pisani-Ferry, A. Sapir, N. Véron and G. B. Wolff (2012), "What kind of European banking union ?" Bruegel, Policy Contribution Issue, June.

¹² Pisani-Ferry et al., op. cit..

tive des risques, et soutenue par des ressources budgétaires au niveau de l'UBE.

L'objectif de l'UE visant à construire un marché des capitaux unique sans entraves et concurrentiel est en faveur d'une union complète. Celle-ci permet d'éviter un risque de distorsions de concurrence dû à l'arbitrage réglementaire entre les banques supervisées au niveau de l'UBE et celles qui ne seraient contrôlées qu'au niveau national. Dans cette perspective, il se pose aussi la question de savoir si les autres pays de l'UE ne doivent pas disposer d'une option d'entrer dans l'UBE, bien que cela soit réfuté par le Royaume-Uni considérant que l'UBE doit coïncider avec l'UEM.

Toutefois, en état actuel des connaissances, il est impossible de faire une analyse coûts-bénéfices qui serait l'ultime arbitre entre une union complète et une union partielle. Ceci s'explique par le fait qu'on ne saurait pour l'instant apprécier les effets de la future UBE pour les différents pays individuellement et dans leur ensemble, compte tenu par ailleurs de la diversité des degrés de concentration bancaire dans les États membres de l'UEM.

La décision des ministres des Finances des 27 en faveur d'une union partielle expose l'UBE au risque de voir réapparaître la boucle de rétroaction négative entre les crises bancaire et souveraine car l'addition des risques pris par des petites banques locales (comme les Cajas espagnoles) non participantes peut représenter un risque systémique trop important pour un État membre et pour la stabilité financière de l'UEM. La clause relative à la possibilité d'intervention au cas par cas par la BCE ne permet pas de prévenir en amont ce risque.

Une union bancaire sans fédéralisme budgétaire

Les choix de politique bancaire sont indissociables de ceux faits en termes de politique budgétaire et des institutions politiques que ce soit à court terme ou à long terme, dans une union bancaire partielle ou complète. L'union partielle ne permet pas d'éliminer complètement la boucle de rétroaction négative entre les risques bancaire et souverain, alors qu'une union complète nécessite la mise en commun des moyens budgétaires pour soutenir le système de garantie des dépôts et pour prendre en charge les coûts éventuels résultant de la résolution des crises bancaires futures. Dans les deux cas, unions bancaire et budgétaire sont complémentaires plutôt que des substituts ; les

deux ont besoin d'une forme d'union politique qui manque actuellement à l'UE.

Une union bancaire partielle ou complète pourrait réduire l'incitation des autorités budgétaires nationales à réduire le déficit budgétaire suite à une baisse de pression des marchés financiers, ce qui pourrait conduire à terme à un niveau d'endettement public plus élevé qu'aujourd'hui avec un risque systémique encore plus important pour l'UEM que ce qu'on connaît actuellement. Une union budgétaire avec des cadres budgétaires strictes associée à une limite sur les quantités de titres publics que peuvent détenir les banques pourraient mieux assurer la stabilité financière dans l'UEM en empêchant les boucles de rétroaction entre risques bancaire et souverain d'apparaître à grande échelle.

La double mission de la BCE

La supervision de l'UBE par la BCE entraîne plusieurs risques. Il y a tout d'abord un risque de conflits d'intérêts entre les mandats et objectifs de la politique monétaire et ceux de la surveillance des banques. En effet, sous cette option, la BCE concentrerait d'énormes pouvoirs en son sein dans trois domaines importants et connexes, à savoir la politique monétaire, la surveillance bancaire, et la surveillance macro-prudentielle par l'intermédiaire de son rôle clé dans le Comité européen de risque systémique (CERS). Comme la stabilité du secteur bancaire dépend des actions au niveau de la politique monétaire et de la surveillance macro-prudentielle, cela reviendrait de fait à demander à la BCE de contrôler l'impact de ses propres actions. Ensuite, la BCE courrait un risque de réputation car si elle échoue dans son rôle de superviseur bancaire, cela pourrait ternir sa crédibilité pour la politique monétaire. En troisième lieu, avec le cumul des responsabilités, le risque réside dans la difficulté pour la BCE, une institution jouissant de très grande indépendance, d'avoir des rôles et des mandats clairement définis pour que les parlements et le public puissent la tenir responsable de ses actions. La BCE, toute puissante, manquerait alors d'un contre-pouvoir. Enfin, l'indépendance de la BCE pourrait être remise en question car plus la tâche d'une banque centrale est diversifiée et politique, plus le risque est grand d'une ingérence politique. On peut relever aussi que l'idée de la BCE agissant en tant que superviseur bancaire et contestée devant les tribunaux cadre mal avec la notion d'indépendance de la banque centrale, même s'il y avait une stricte séparation organisationnelle entre l'autorité de

supervision et l'autorité monétaire au sein de la BCE.

Le débat actuel sur la supervision unique optimale qui porte sur le choix de l'institution susceptible d'être la mieux placée pour assurer la supervision au niveau de l'UBE, avance d'autres options, à savoir l'Autorité bancaire européenne (ABE) de l'UE, et une autorité conjointe appartenant à la BCE et à l'ABE. Ces options pourraient éviter les risques soulignés ci-dessus. L'UE donne à l'ABE des pouvoirs substantiels en ce qui concerne l'élaboration des règlements. Bien que ces pouvoirs aient toujours été controversés sur le plan politique, ils sont acceptés parce que l'ABE est soumise à un contrôle parlementaire. Le problème avec cette option est que confier la surveillance des banques à une autorité appartenant à l'UE pourrait provoquer l'interférence indésirable des pays hors de l'UBE dans les affaires qui concernent essentiellement le bon fonctionnement de l'UBE et de l'UEM. Une autorité conjointe de l'ABE et de la BCE est soumise à la même critique mais à un degré moindre.

Une solution de substitution serait de créer une agence de surveillance indépendante de la BCE. Elle évite les risques évoqués et pourrait être plus pertinente et plus efficace à condition d'impliquer la BCE d'une manière appropriée car la stabilité financière au sein de la zone euro est étroitement liée à l'efficacité du mécanisme de transmission de la politique monétaire unique. Par ailleurs, la BCE joue un rôle clé dans la supervision macro-prudentielle au niveau de l'UE. De ce fait, il pourrait se révéler utile de confier certaines tâches de surveillance micro-prudentielle complémentaire à la BCE. Si cette option est retenue, il faudrait un dialogue étroit entre la BCE et cette agence de surveillance.

L'absence du prêteur en dernier ressort

La nécessité d'un prêteur en dernier ressort pour assurer la stabilité du système bancaire et financier est démontrée depuis longtemps par les économistes¹³. Il n'existe pas d'autres institutions financières qui puissent remplir mieux cette fonction que la Banque centrale.

Dans le statut actuel de la BCE, il n'est pas prévu pour celle-ci de jouer un tel rôle. Dans la crise actuelle, la BCE a bien rempli la mission d'assurer la stabilité financière dans le

cadre fixé par le Traité de Maastricht en assurant le refinancement des banques avec des conditions de plus en plus souples. Cependant, la BCE n'assume pas le rôle du prêteur en dernier ressort dans la résolution des crises bancaires en Irlande et en Espagne, ce qui accroît considérablement le coût du sauvetage pour les deux gouvernements. Il convient de souligner que l'intervention de la banque centrale sur le marché des titres publics a permis aux gouvernements des États-Unis, du Japon et du Royaume-Uni de bénéficier des conditions de financement exceptionnellement avantageuses malgré leur niveau de dette publique élevé voire très élevé. Ces observations font dire qu'il manque un prêteur en dernier ressort non seulement pour les banques mais aussi pour les États membres de la zone euro.

Pour l'instant, ni la Commission ni les responsables politiques de l'UEM ne proposent cette option dans leur agenda politique. L'absence de ce rôle pourrait à terme constituer un risque considérable lors d'une crise bancaire de grande ampleur à l'échelle de l'UEM associée à des crises de la dette souveraine simultanées dans plusieurs grands pays de la zone euro.

4. Conclusion

Depuis l'été 2012, les dirigeants européens s'entendent pour établir une union bancaire avant de se pencher sur une union budgétaire qui est pourtant indispensable pour soutenir l'UEM et la future Union bancaire européenne.

Pour faire face aux défis qui lui sont lancés, l'UBE doit être ambitieuse. L'objectif de réduire le risque de crise bancaire ne peut se réaliser que si l'UBE est dotée non seulement d'un règlement uniforme basé sur les meilleures pratiques internationales et d'une autorité de supervision unique qui est forte et crédible, mais également d'un régime de garantie des dépôts commun pour faire face au risque de ruée bancaire de grande ampleur, et enfin d'une autorité de résolution unique des défaillances bancaires efficace. Cette dernière minimise les coûts de sauvetage pour les contribuables en faisant supporter les pertes par les actionnaires et les créanciers, et en privilégiant les solutions privées avant de recourir à une ressource publique commune pour les recapitalisations ou les garanties.

Une conception bien pensée de l'UBE en fonction des caractéristiques du système ban-

¹³ W. Bagehot (1873), *Lombard Street : A Description of the Money Market*, London : Henry S. King and Co.

caire européen et sa mise en œuvre ordonnée devraient permettre de résoudre à terme les problèmes rencontrés dans la crise de la zone euro actuelle. En attendant, il y a un certain nombre de difficultés, notamment liées à la question de prise en charge des coûts dus aux erreurs passées commises par des banques et leurs autorités de surveillance et/ou leurs gouvernements nationaux, à la différence des systèmes bancaires nationaux et à la divergence des intérêts économiques et financiers de l'UBE pour les différents pays.

Sachant qu'un projet pour le long terme ne suffit pas pour rétablir la stabilité financière et le bon fonctionnement de l'UEM, il faut agir rapidement tout en évitant les pièges et en se donnant le temps de réfléchir sur toutes les

implications de l'UBE et surtout de trouver les caractéristiques idéales et pas seulement celles suffisantes de cette union. Ceci est une condition indispensable pour sortir de l'impasse actuelle mais surtout pour éviter de nouveaux risques qui sont susceptibles d'apparaître avec une union bancaire. Cela nécessitera une volonté politique ferme de la part des dirigeants européens, qui doivent d'ailleurs se méfier de la tentation de penser que cette étape suffira pour résoudre les problèmes inhérents à une UEM inachevée. A terme, un fédéralisme budgétaire capable d'empêcher les dérapages budgétaires excessifs au niveau national serait indispensable pour éviter que l'UEM et l'UBE soient confrontées à un risque systémique d'une ampleur jamais vue auparavant.

L'échec momentané du Cadre financier pluriannuel : une tragi-comédie annoncée ?

Michel Dévoluy*

Le Sommet européen de novembre 2012 n'est pas arrivé à un accord sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020. Les négociations apparaissent âpres et déterminées. En réalité, elles portent sur des sommes assez dérisoires en termes relatifs. C'est un peu l'arbre qui cache la forêt. Le CFP traduit surtout la main mise des États membres sur l'Union afin d'éviter tout risque de fédéralisme politique.

Le cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne pour la période 2014-2020 devait être conclu au cours du Sommet européen des 22 et 23 novembre 2012. Mais, au terme de celui-ci, la déclaration du Conseil européen entérine l'échec des négociations en donnant mandat à son président, Herman Von Rompuy, de poursuivre les travaux de consultation en vue de parvenir à un consensus entre les 27 États membres début 2013. L'Europe est habituée à ces échecs qui confinent un peu au rite dans la mesure où ils traduisent la volonté des Chefs d'État et de gouvernement de montrer leurs déterminations à leurs électeurs respectifs. Ici, la crise sert tout autant de justification que d'alibi pour converger vers un budget peu ambitieux.

Un dispositif qui marque une défiance envers l'Europe

La signature de l'Acte unique européen en 1986 lançait l'Europe sur une trajectoire économique plus dynamique : gestion du marché unique et de nouveaux champs de compétences. Elle était donc appelée à prendre plus d'importance. D'où la double crainte des États membres : que l'Europe coûte trop cher et qu'elle mène des politiques trop autonomes. La réponse a pris la forme d'un nouveau dispositif, initié en 1988, appelé les « Perspectives financières » (PF). Les PF ont pour objectif de canaliser les dépenses européennes.

Le Cadre financier pluriannuel a succédé au mécanisme des Perspectives financières depuis le traité de Lisbonne. Le premier CFP couvre la période 2014-2020. Si le nom change, le dispositif reste le même. Comme pour les PF, le CFP impose la stratégie budgétaire

de l'Union. Il continue de traduire une forme de défiance envers une Europe qui risquerait de trop s'affranchir du pouvoir des États membres.

La programmation pluriannuelle des PF comme du CFP s'étend sur 7 ans (seulement cinq ans pour les premières PF). Très concrètement, les PF, puis le CFP, déterminent les grandes rubriques des dépenses en fixant des plafonds chiffrés. Les sommes indiquées concernent l'ensemble de la période. Elles sont également déclinées par années budgétaires.

Ce document est depuis 1988 la clé de voute de l'édifice budgétaire européen. Il décide les stratégies de l'Union et définit le déroulement de tout le cycle budgétaire sur la période concernée.

Précisément, les PF et le CFP traitent des dépenses de l'Europe en fixant deux plafonds : plafond des crédits d'engagement et plafond des crédits de paiement. La différence est plus technique que politique. Les crédits d'engagements constituent une autorisation de contracter un engagement de dépenser. Ils concernent souvent des programmes pluriannuels. Les crédits de paiement constituent une autorisation de payer. Pour simplifier, nous ne retiendrons ici que les premiers.

Les PF et, désormais, le CFP donnent toujours la possibilité d'ajustements à la marge en cas de circonstances exceptionnelles ou d'évolutions non anticipées des prix.

Les PF comme le CFP se réfèrent naturellement aux ressources du budget européen. Mais les deux aspects ne doivent pas être confondus. La détermination du plafond des ressources du budget, relève d'un acte juridique spécifique. Toutefois, la même logique reste à l'œuvre : les États membres imposent leurs points de vue à l'Union.

* Université de Strasbourg, BETA

Au regard de toutes ces contraintes, les budgets annuels de l'UE (votés dans le cadre d'une procédure de codécision entre le Parlement européen et le Conseil des ministres) sont très largement prédéterminés. Les marges de manœuvre se situent finalement à l'intérieur des enveloppes des grandes rubriques fixées pour chaque année.

La primauté du Conseil européen

Juridiquement, les PF étaient adoptées dans le cadre d'un accord inter-institutionnel entre le parlement, le Conseil des ministres et la Commission. On retrouve ici le triangle institutionnel habituel tel que prévu par les traités. Mais c'était en fait le Conseil européen (les chefs d'État et de gouvernement) qui fixait les lignes et les plafonds dans le cadre d'un consensus.

On retrouve exactement la même démarche aujourd'hui avec le CFP. D'un côté, on a l'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) qui détermine la procédure d'adoption du CFP. De l'autre, on observe que c'est bien le Conseil européen qui reste maître du jeu.

L'article 312 précise notamment :

« Le cadre financier pluriannuel vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres. Le budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel. Le Conseil [des ministres...] adopte un règlement fixant le cadre financier pluriannuel. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

Le cadre financier fixe les montants des plafonds annuels des crédits pour engagements par catégorie de dépenses et du plafond annuel des crédits pour paiements. Les catégories de dépenses, d'un nombre limité, correspondent aux grands secteurs d'activité de l'Union.

Le cadre financier prévoit toute autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle. »

Ceci dit, et malgré la lecture de l'article 312, le Conseil européen garde la haute main. Il suffit pour s'en convaincre de résumer la procédure concrète suivie par le CFP 2014-2020.

La négociation effective du CFP a commencé avec une proposition de la Commission de juin 2011. Sur cette base, des discussions techniques et diplomatiques ont eu lieu pendant 18 mois. L'objectif était de préparer le Conseil

européen de novembre 2012 qui devait arrêter le contenu du CFP par consensus, c'est-à-dire à l'unanimité et sans recours à un vote.

En s'approchant de cette date, on a assisté à une intensification des négociations. Chaque Chef d'État ou de gouvernement a défendu son pays bec et ongles.

Au final, le Conseil européen de novembre 2012 a pris acte de l'absence d'unanimité sur le sujet et a renvoyé au prochain Sommet de 2013 le soin de trouver un consensus¹.

La prééminence du Conseil européen joue également pour la détermination du plafond des ressources propres de l'UE. L'article 311 TFUE stipule que c'est une décision du Conseil des ministres, adoptée à l'unanimité et ratifiée par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives qui traite de cela. Mais, là encore, le Conseil européen reste premier pour les choix décisifs².

Enfin, le CFP traite aussi des mécanismes de correction concernant les États contributeurs nets au budget de l'Union (ceux qui versent plus au budget qu'ils ne reçoivent). Le Royaume-Uni bénéficie de son fameux « rabais » depuis le Sommet de Fontainebleau de 1984. Il était le seul, jusqu'en 2007, à obtenir une « ristourne ». Les PF de 2007-2013 ont introduit un mécanisme de correction pour quatre autres États : Autriche, Allemagne, Pays bas, Suède. Le CFP 2014-2020 prévoit une généralisation de ce mécanisme de correction. Dans les faits, il devrait s'appliquer à quatre États : Allemagne, Pays bas, Suède et Royaume-Uni.

La généralisation de ces « rabais », met en exergue le caractère résolument intergouvernemental de l'UE : la solidarité entre États reste assez relative et le Conseil européen joue, comme toujours, le premier rôle.

¹ Notons que si aucun accord n'était trouvé avant 2014, les chiffres de 2013 seraient automatiquement prorogés pour 2014 (art 312 TFUE). Mais, en tout état de cause, ce sera toujours le Conseil européen qui aura le dernier mot en la matière.

² Le plafond actuel est fixé à 1,23 % du RNB. Rappelons que le budget est alimenté par trois ressources propres : Les ressources dites traditionnelles (droit de douane et cotisation sucre). La ressource TVA (un taux d'appel sur l'assiette TVA). La ressource RNB (un taux d'appel sur l'assiette RNB). Les autres ressources sont résiduelles. Le plafond des ressources est passé de 1,15 % du RNB en 1988 pour atteindre 1,27 % en 1993 et revenir à 1,24 % puis 1,23 % au cours de PF 2007-2013.

Des batailles de chiffres (un peu) dérisoires

Les trois premières PF, de 1988 à 2006, se structuraient autour de 5 grands thèmes : Agriculture ; Fonds structurels ; Politiques internes ; Actions extérieures ; Administration.

Pour les PF 2007-2013, l'intitulé de 4 des 5 rubriques a changé : Croissance durable ; Conservation et gestion des ressources naturelles ; Citoyenneté, liberté, sécurité et justice ; l'UE acteur mondial ; Administration. Ce nouveau vocabulaire est en résonance avec les deux stratégies décennales de l'UE : la stratégie de Lisbonne (2000-2010) et la stratégie Europe 2020 (2010-2020). Elles entérinent le recul de l'agriculture au profit du soutien à la croissance durable.

Le titre des rubriques a encore très légèrement évolué dans le CPF 2014-2020. Il s'agit de souligner que le plan des dépenses de l'UE vise à renforcer la croissance et l'emploi en Europe, à encourager une agriculture plus écologique et à construire une Europe davantage respectueuse de l'environnement et plus présente sur la scène internationale. On reste donc largement calé sur la même stratégie générale que celle qui a prévalu pour 2007-2013.

Une présentation très synthétique du CFP 2014-2020 permet de constater que la bataille des chiffres repose sur des sommes faibles au regard des enjeux européens.

Dès le départ, en juin 2011, la Commission a intériorisé les attentes des États en proposant pour 2014-2020 un budget légèrement en retrait par rapport aux PF 2007-2013. En effet, les crédits d'engagements passent de 1,12 % du RNB de l'UE à 1,05 % (soit 1025 mds d'euros sur la période 2014-2020). Pour mémoire, le revenu national brut (RNB) est très proche statistiquement du produit intérieur brut (PIB).

Au terme des divers marchandages et négociations, la proposition finale mise sur la table du Sommet européen de novembre 2012 marque une très légère diminution par rapport à la proposition initiale de juin 2011.

Précisément, le plafond des engagements passe de 1025 à 971,8 mds d'euros, soit une baisse de 53,2 mds d'euros. Ce qui donne 1,01 % du RNB au lieu des 1,05 % initiaux.

Ainsi, entre la première et la dernière proposition (qui a été refusée en novembre 2012), on enregistre un recul des dépenses équivalent à 0,04 % du RNB. Il faut mettre ce dernier chiffre en perspective. Sachant que les dépenses des administrations publiques et sociales des États s'élèvent à environ 50 % du RNB, les 0,04 % représentent 0,08 % (moins de 1 pour 1000 !) des dépenses moyennes des États. Ce chiffre est donc bien faible pour justifier de telles batailles au niveau du Conseil européen³.

Le CFP : un bouclier contre le fédéralisme politique

Le Cadre financier pluriannuel incarne en principe ce que l'Europe souhaite pour ses citoyens. Les négociations devraient nous envoyer un message de confiance dans une Europe solidaire, attentive à ses habitants, notamment en période de crise. Hélas, le CFP donne surtout lieu à des marchandages où chaque Chef d'État et de gouvernement tente de se présenter comme l'inflexible défenseur de ses intérêts nationaux. Les discussions ergotent sur des sommes incomparablement plus faibles que celles qui sont en jeu au niveau des budgets de chaque État. Et, finalement, tout le monde sait très bien qu'un compromis sera inéluctable à la fin : « Beaucoup de bruit pour rien » ? Peut-être pas si sûr ! En mettant ainsi sur le devant de la scène la parole des Chefs d'État et de gouvernement, l'Union européenne contourne soigneusement la question du fédéralisme politique.

³ Le résultat plus précis des tractations sur la période de 18 mois se résume par les chiffres suivants :

La croissance intelligente et inclusive passe de 490,9 à 459,6 mds d'euros (dont Compétitivité de 114,9 à 139,5 mds et Cohésion de 376 à 320,1 mds).

La Croissance durable de 382,9 à 372,2 mds d'euros (dont Paiements directs de 281,8 à 277,9 mds et 2^{ème} pilier de 89,9 à 83,7 mds).

La Sécurité et citoyenneté de 18,5 à 16,7 mds.

L'Europe dans le monde de 70 à 60,7 mds.

L'Administration reste à 62,6 mds.

La Politique Agricole Commune poursuit son évolution

Damien Broussolle*

L'Union Européenne (UE) est entrée dans une phase de négociation sur la future programmation budgétaire 2014-2020. Ces négociations se déroulent dans un climat difficile, à la fois du fait de la crise budgétaire qui frappe la plupart des pays européens, mais aussi parce que « l'esprit européen » s'est essoufflé. Ces négociations, qui portent aussi sur la répartition du budget entre les différentes politiques, sont généralement l'occasion d'introduire des réformes, c'est le cas de la Politique Agricole Commune (PAC).

Un contexte particulier

Au-delà des débats habituels sur les volumes budgétaires alloués à l'agriculture, les discussions s'inscrivent dans un contexte sensiblement différent de celui de la précédente programmation budgétaire. Lors du précédent round, elles avaient été tout à la fois marquées par les négociations internationales en cours à l'époque et par l'élargissement de 2004. D'un côté, il s'agissait de rendre le fonctionnement de la Politique Agricole compatible avec les règles de l'OMC, notamment en déplaçant les soutiens agricoles, de l'intervention sur les marchés vers des aides aux revenus. De l'autre, il fallait absorber un accroissement sensible du nombre d'agriculteurs et de la production, qui aurait pu faire s'envoler le budget de la PAC. Le cadre budgétaire agricole avait ainsi été fixé avant l'entrée des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), c'est-à-dire sans qu'il puisse participer aux décisions.

A présent, les pressions internationales à l'ouverture des marchés agricoles se sont atténuées. Les négociations à l'OMC sont enclimées, alors que le spectre de pénuries agricoles, combiné à la récente crise économique internationale, fait craindre des variations de prix brutales. La problématique actuelle est donc plutôt celle de la sécurité alimentaire et de la stabilité des prix. Les Nouveaux États Membres (NEM) entendent cette fois-ci être pleinement associés aux négociations. Deux préoccupations les animent. D'une part ils souhaitent obtenir la convergence des aides directes pour leurs agriculteurs, qui pour l'instant ne bénéficient pas des mêmes taux qu'à l'ouest. Ainsi par exemple, les agriculteurs des États Baltes qui ont manifesté cet automne à Bruxelles, ne reçoivent qu'un quart des mon-

tants perçus par leurs homologues des anciens États membres.

Les NEM veulent d'autre part éviter la renationalisation de la PAC, qui leur serait défavorable puisqu'ils auraient à mettre la main au portefeuille pour financer cette mise à niveau. Il faut en outre souligner le renversement de la tendance à la marginalisation de l'agriculture, qui prévalait jusqu'à présent dans les anciens États membres. L'arrivée de « poids lourds » agricoles, sinon en valeur ajoutée, du moins en emplois et en surface agricoles, change en partie la donne. Les pays agricoles peuvent par ailleurs compter sur le fait, qu'en application des nouvelles procédures résultant des Traités, pour la première fois le parlement sera consulté. Ces différents éléments expliquent que les propositions soumises à la discussion par la Commission introduisent plus des évolutions que des transformations. Sur plusieurs points elles apparaissent d'ailleurs en retrait sur ce qui aurait été envisageable.

La poursuite de la baisse des fonds alloués à l'agriculture

En premier lieu il convient de s'intéresser au montant total prévu pour l'agriculture dans le cadre du futur budget de l'Union Européenne (UE).

Il y a là un double enjeu, qui concerne à la fois de la place de cette politique dans l'ensemble de l'intervention communautaire, mais aussi celui de l'équilibre des contributions nettes nationales (versement au budget de l'UE – retours). Il faut en effet rappeler que, d'une part c'était pour contrebalancer un trop faible retour agricole que Mrs Thatcher avait obtenu en 1984 un remboursement partiel de la

* Université de Strasbourg

contribution britannique ¹, et que d'autre part c'est grâce à la PAC que la France se trouve dans une situation faiblement déficitaire. Sa contribution nette est d'environ 5 milliards d'euros en 2010. Elle est toutefois en augmentation (3,6 en 2007). Toute réduction de l'intervention agricole se traduit mécaniquement par une hausse de la contribution nette française.

Graphique n°1 : Part du budget de la PAC dans le budget de l'UE



Source : Commission européenne, DG AGRI .

On sait que la part du budget de la PAC, dans celui de l'UE, diminue régulièrement depuis les années 1980 (graphique n°1). La nouvelle programmation amplifie cette tendance, puisque la part des montants prévus pour le titre 2 (Croissance durable : ressources naturelles) ² qui représente l'essentiel de l'intervention agricole, n'atteint plus que 37,4 % contre 43 % pour la rubrique équivalente de la programmation précédente. Si l'on ajoute certains compléments épars dans d'autres rubriques du budget général on atteint toutefois 40 %. De la même façon, la part des dépenses agricoles consacrées au développement rural (dénommées pilier II) continue sa lente progression au détriment des dépenses de soutien (pilier I), elle atteint 26,4 %. A la suite d'un accord franco-allemand, les montants de la PAC sont bloqués à leur valeur nominale de 2013, ce qui se traduit par une diminution progressive des sommes allouées annuellement aux deux piliers (CF. tableau en fin d'article).

¹ Le « chèque » britannique s'élevait en 2011 à près de 4 milliards d'euros. En fonction des compromis bruxellois, il est pris en charge en premier lieu par la France (823 millions d'euros), suivi de l'Italie (635 millions d'euros) et de l'Espagne (423 millions d'euros). En 2011, les premiers contributeurs au budget de l'UE ont été l'Allemagne (21,1 milliards et 19,7 % du budget), la France (19 milliards ; 16,4 %), l'Italie (14,5 milliards, 13 %) et le Royaume-Uni (12,9 milliards, 12,6 %).

² Titre 2 du budget qui remplace la Conservation et gestion des ressources dans la programmation 2007-2013. Le changement constant des appellations et des périmètres budgétaires ne facilite pas les comparaisons.

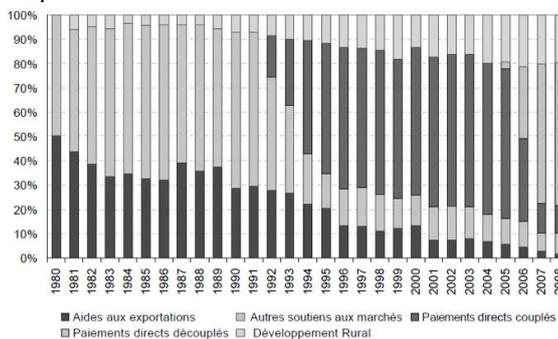
Elles vont ainsi baisser de 5,5 milliards d'euros sur l'ensemble de la période, contre 3,7 durant la précédente programmation.

La nouveauté du projet consiste à prévoir deux réserves, relativement modestes, pour faire face aux crises : 3,9 milliards d'euros pour les crises dans le secteur agricole et jusqu'à 2,8 milliards dans le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation. Le fonds d'aide alimentaire aux plus démunis qui, jusqu'à présent relevait de la PAC, disparaît sous sa forme antérieure. Son rattachement aux politiques d'insertion, comme l'introduction d'un cofinancement national, font craindre aux associations une plus grande complication de leur intervention et une diminution des montants effectivement alloués à l'aide alimentaire.

Une agriculture plus durable ?

À la place de l'intervention sur les marchés, la nouvelle programmation poursuit le basculement du soutien à l'agriculture vers les aides directes au revenus et leur homogénéisation (graphique n°2). Le passage aux paiements directs s'était fait de façon différenciée selon les pays en s'appuyant sur les valeurs historiques. Cela contribuait notamment à préserver la structure des versements. La nouvelle programmation prévoit de généraliser le paiement direct à l'hectare, de façon à découpler le versement, à la fois de la production et du type de production (aides forfaitaires). Ce faisant, elle se conforme aux principes de l'OMC, qui condamnent les aides couplées (proportionnelles) à la production.

Graphique n°2 : Evolution de la répartition des dépenses de la PAC



Source : Commission Européenne, DG AGRI

Le projet de budget introduit une convergence régionale et internationale progressive des taux d'aides versés aux agriculteurs. Les États membres où les paiements directs sont inférieurs à 90 % de la moyenne de l'UE27, obtiendront une réduction d'un tiers de l'écart

qui les sépare de ce seuil. Ceux qui sont au dessus de la moyenne, devront les diminuer de 1 % à 7 % au maximum. Pour les NEM cela représente donc un gain, pour d'autres pays, comme la France, une réduction.

pour les petits agriculteurs, permettant de tenir compte de l'agriculture vivrière de certains PECO, est créé. De la même façon, les jeunes agriculteurs bénéficieront, pendant leurs cinq premières années, d'un soutien augmenté de 25 %.

Tableau 1 : Cadre financier pluriannuel (UE-28, prix 2011) - 6/7/2012

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2014	2017	2020	Total 2014-2020
1. Croissance intelligente et inclusive	64769	70745	76679	494763
<i>dont : cohésion économique, sociale et territoriale</i>	<i>50464</i>	<i>54307</i>	<i>57501</i>	<i>379243</i>
2. Croissance durable : ressources naturelles	57845	55357	52348	386472
<i>dont : dépenses relatives au marché et paiements directs</i>	<i>42363</i>	<i>40582</i>	<i>38309</i>	<i>283051</i>
3. Sécurité et citoyenneté	2620	2679	2794	18809
4. L'Europe dans le monde	9400	9960	10620	70000
5. Administration	8622	9019	9447	63165
<i>dont : dépenses administratives des institutions</i>	<i>7047</i>	<i>7267</i>	<i>7561</i>	<i>51000</i>
6. Compensations	27	0	0	27
TOTAL CRÉDITS D'ENGAGEMENT	143282	147759	151888	1033235
<i>en pourcentage du RNB</i>	<i>1,10%</i>	<i>1,08%</i>	<i>1,06%</i>	<i>1,08%</i>
TOTAL CRÉDITS DE PAIEMENT	133976	138776	138356	987599
<i>en pourcentage du RNB</i>	<i>1,03%</i>	<i>1,01%</i>	<i>0,96%</i>	<i>1,03%</i>

Source : COM (2012).

Les aides de la PAC bénéficient traditionnellement aux plus gros producteurs et même aux propriétaires terriens absenteïstes. La programmation introduit sur ces plans des correctifs, avec d'une part la modulation ainsi que le plafonnement du soutien, et d'autre part une référence aux agriculteurs actifs. Ces correctifs sont toutefois limités. Le plafond envisagé (300 000 €) s'entend hors coûts salariaux, ce qui épargnera les grosses exploitations recourant à des salariés. Sa réduction progressive à 235 000 € peut être considérée comme modeste. La définition des agriculteurs actifs est en outre particulièrement large, puisqu'en feront partie les propriétaires terriens dont la part de revenus non agricoles s'élève jusqu'à 95 % de leur revenu annuel. Cela a fait dire à l'eurodéputé Luis Capoulas Santos (groupe Socialistes & Démocrates) que : « selon les critères de la Commission, la Reine Élisabeth appartiendrait aux agriculteurs actifs ». Il faut malgré tout souligner qu'un régime spécifique

Le paiement unique à l'hectare reste assorti de mesures de conditionnalité verte (15 conditions à respecter, contre 18 auparavant). 30 % des paiements seront obligatoirement rattachés à trois d'entre elles : le maintien de pâturages permanents, la diversification des cultures, la préservation d'une « réserve écologique » de 7 % de terre non cultivée.

Pour remplacer les trois axes dans lesquels devaient s'inscrire les demandes de subvention au titre du développement rural (pilier II), la Commission en propose six nouveaux. Ils vont du soutien au transfert de connaissances et à l'innovation ; à la promotion de l'utilisation efficace des ressources ; la protection et le renforcement des écosystèmes, en passant par l'amélioration de la compétitivité ; ou encore la promotion de l'intégration sociale, la réduction de la pauvreté ; ou enfin la gestion des risques. 25 % de l'enveloppe nationale du développement rural devra concerner les questions relatives à la gestion des sols ainsi que l'adaptation et la minimisation des risques liés au changement climatique.

La fin de l'intervention sur les marchés

Enfin, du point de vue de la gestion des marchés, la réforme prévoit la fin des derniers dispositifs d'intervention (quota laitiers, droits de plantation viticole et quota sucrier à l'horizon 2015). Cette disparition complète des mécanismes d'intervention, voulue de longue date par les détracteurs de la PAC, intervient dans un contexte international d'instabilité croissante des marchés agricoles. Pour faire face à la volatilité des prix, une clause de sauvegarde permettra à la Commission de prendre des mesures d'urgence. Toutefois les fonds mis en ré-

serve à cette fin (voir plus haut) apparaissent légers.

Les modifications associées à la nouvelle programmation budgétaire poursuivent les tendances précédentes et préservent l'essentiel de ce qui avait déjà été mis en place. Il reste qu'en vingt ans, depuis la réforme Mac Sharry, ces évolutions graduelles cachent une profonde mutation du fonctionnement de la PAC, elles consacrent notamment l'abandon de l'objectif originel de stabilisation des marchés. Ces changements accroissent aussi progressivement l'importance de la contribution nette française.

Bibliographie

BUREAU Jean-Christophe et MAHÉ Louis-Pascal (2008) La réforme de la PAC au-delà de

2013 Une vision à plus long terme ; Notre Europe, note n°64, déc.

Gravey Viviane, 2011, Réformer la PAC pour quoi faire ? Cartographie du débat PAC 2013, N°04/11 avril.

SEC (2011) La politique agricole commune à l'horizon 2020 Commission Européenne 1154 final, Bruxelles, 20 Oct.

COM (2011) Proposition de règlement du parlement européen et du conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, 625 final/2, Bruxelles, 19 Oct.

COM (2012), Proposition modifiée de règlement du conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, 388 final, Bruxelles, le 6.7.2012

Le « modèle » allemand de croissance par les exportations est-il généralisable aux autres pays européens ?

Eric Rugraff*

Au cours de ces dix dernières années l'Allemagne a accumulé un excédent commercial de plus de 1 500 milliards d'euros. Cet excédent est le reflet d'une « hyper-compétitivité » internationale fondée d'une part, et cela depuis le début des années 1950, sur sa compétitivité hors-prix, et d'autre part, depuis une dizaine d'année, sur une compétitivité-coût. Cette nouvelle compétitivité-coût résulte d'une grande modération salariale en Allemagne liée aux réformes du marché du travail des années 2000 et à la localisation depuis le milieu des années 1990, en Europe centrale, d'une part croissante des processus productifs (notamment dans le secteur automobile) qui sont ensuite réimportés sous forme de consommation intermédiaire en Allemagne. Cet article montre que ce « modèle » allemand ne doit pas être exporté vers les autres pays de l'UE : il risquerait, d'une part, de conduire les pays européens à jouer « un jeu de la demande » à somme négative qui déboucherait sur une explosion de la précarisation du travail, et d'autre part, à une détérioration de l'image de marque des produits européens, qui pousserait le reste du monde à s'en détourner.

« L'hyper-compétitivité » à l'international de l'Allemagne

L'Allemagne est l'un des pays de l'Union européenne (UE) qui a le mieux résisté à la crise économique actuelle. Les bonnes performances macroéconomiques allemandes s'expliquent en grande partie par son insertion internationale. En effet, la croissance économique allemande repose sur le « moteur externe ». Le tableau 1 montre non seulement l'importance des exportations pour le « modèle » de croissance économique allemand, mais également l'accroissement de la dépendance allemande à l'exportation : en deux décennies la propension à exporter de l'Allemagne a quasiment doublé, passant de 22,2 % en 1991 à 41,3 % en 2011. Ce taux est exceptionnel pour un grand pays et est le signe d'une « hyper-compétitivité » allemande à l'international (Rugraff, 2010). Ce tableau est intéressant pour deux raisons principales : d'abord, il montre clairement le rôle joué par les exportations dans la croissance économique allemande. D'autre

part, il souligne la capacité de l'Allemagne à surmonter les chocs. Le premier choc, le « choc de la réunification allemande » a conduit à une réduction de la propension à exporter entre 1991 et 1996. L'Allemagne a réussi à surmonter ce choc à partir du milieu des années 1990¹. Le second choc est celui de la crise économique actuelle : la propension à exporter a fortement baissé en 2009 avant de repartir en 2010, et atteindre en 2011 un niveau supérieur à celui de la période de pré-crise de 2007. L'insertion internationale allemande s'est également traduite par une augmentation forte du taux de pénétration (Importations/PIB) au cours des deux dernières dé-

Tableau 1 : Evolution de la propension à exporter de l'Allemagne, en %

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
20,8	18,9	19,8	20,7	21,5	23,8	24,9	25,5	29,2	
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
30,5	30,9	33,3	35,3	38,6	39,7	39,8	33,8	38,4	41,3

Remarque : Propension à exporter = Exportations/PIB * 100.

Source : Statistisches Bundesamt, 2012.

¹ Sur la manière dont l'Allemagne a surmonté « le choc de la réunification allemande », voir Bilger et Rugraff (2003).

* Université de Strasbourg

cennies. Ce taux atteint en 2011, 37,4 %, mais demeure inférieur à la propension à exporter, de sorte que la croissance économique allemande se nourrit des excédents commerciaux² : avec l'augmentation de la propension à exporter, l'excédent commercial est passé de 11,2 milliards d'euros en 1991 à 158,2 milliards d'euros en 2011 (Statistisches Bundesamt, 2012).

Les origines de cette « hyper-compétitivité » allemande

La théorie économique considère deux formes de compétitivité, la compétitivité-coût et la compétitivité hors-prix. La compétitivité-coût peut se définir par la capacité d'un pays et des firmes d'un pays à avoir des coûts inférieurs à ceux des concurrents (compétitivité absolue) ou tout du moins des coûts qui augmentent moins vite que ceux des concurrents (compétitivité relative). Dans la concurrence entre pays développés et firmes de pays développés, la compétitivité relative est déterminante. Quatre facteurs entrent dans la compétitivité-coût : le coût direct et indirect du travail (qui est en lien avec la productivité, la législation du travail, les charges sociales patronales, etc.), le coût du capital (il dépend notamment des taux d'intérêt) et le coût des matières premières (il est proche pour les différents pays dans la mesure où le marché est mondial) et le taux de change. Pour passer de la compétitivité-coût à la compétitivité-prix on ajoute la politique de marge des entreprises. La compétitivité hors-coût (ou compétitivité hors-prix) est quant à elle déterminée pas deux facteurs : la compétitivité technologique et la compétitivité commerciale. La seconde est souvent liée à la première. La compétitivité technologique peut être déterminée par la capacité d'un pays ou d'entreprises à être plus innovant(es) que les concurrents. La compétitivité commerciale fait référence à la capacité d'un pays/entreprise à valoriser ses produits à travers sa démarche commerciale (délais de livraison, qualité du service après-vente, etc.) et marketing (communication, packaging, etc.). L'image d'un produit d'une entreprise donnée, voire l'image de marque des produits d'un pays entier résulte d'une combinaison de réussites au niveau de la distribution, de la communication et de la valorisation du produit. Les entreprises dotées d'un avantage en termes de com-

pétitivité hors-prix deviennent des « *price makers* », ce qui leur permet de vendre leurs produits à des prix supérieurs à la moyenne du marché et donc d'obtenir des marges intéressantes.

Les travaux récents menés sur les performances allemandes à l'exportation expliquent assez clairement le « modèle » allemand. L'Allemagne est dotée d'un avantage hors-prix incontestable : cette réalité est connue et largement documentée dans la littérature économique et de gestion à travers des études de cas d'entreprises, des études sectorielles ou encore des travaux économétriques (Voir par exemple Fontagné, Freudenberg et Ünal-Kesenci, 1999 ; Commissariat général au plan, 2001). A titre d'exemple, le Centre d'observation économique et de Recherche pour l'Expansion de l'économie et le Développement des Entreprises (Coe-Rexecode, 2012) réalise une enquête annuelle sur l'appréciation par les directeurs d'achat de l'image hors-prix des produits importés en provenance de différents pays. Il ressort clairement, année après année, que les produits allemands, notamment pour les biens d'équipements, sont considérés comme possédant un avantage en termes de contenu en innovation technologique, d'ergonomie et de design sur les produits des autres pays. La dotation en avantage compétitif hors-prix fait partie du « patrimoine allemand » (Hall et Soskice, 2001). C'est la combinaison d'un ensemble d'éléments particuliers qui forment un système unique et impossible à reproduire tel quel ailleurs. Le positionnement unique au monde de l'Allemagne sur le « haut de gamme » pour la quasi-totalité de sa production industrielle, qui lui permet de pratiquer des prix élevés, résulte : premièrement, de l'adoption après la deuxième guerre mondiale des principes développés par le courant ordolibéral. Deuxièmement, de la mise en place au sein des entreprises d'un système favorable au dialogue social et à la cogestion appuyé sur un mode de management familial. Troisièmement, d'un système favorisant à la fois la concurrence entre les firmes et une coopération étroite entre les acteurs que sont les firmes, les partenaires sociaux, les *Länder* dans lesquels les firmes sont implantées, la *Hausbank* (la banque est liée dans une relation partenariale de long terme à l'entreprise), mais également les co-traitants évoluant à proximité des donneurs d'ordres dans des *clusters* très innovants. Quatrièmement, un système de formation qui fait la part belle à l'apprentissage et la promotion interne qui favorisent l'émergence d'une politique d'innovation incrémen-

² Trois postes représentent plus des deux cinquièmes des exportations allemandes en 2011, à savoir les véhicules à moteur (17,5 %), les biens d'équipement (15,3 %) et les produits chimiques (9,6 %).

tale. Cinquièmement, un système d'innovation favorisé par la place centrale dévolue dans la société allemande à la Technique, que traduit le rôle joué par la *Fraunhofer Gesellschaft*, dans le soutien à la recherche appliquée dans le *Mittelstand* au niveau de chaque région allemande.

Tableau 2 : Evolution de l'indice du coût horaire de la main d'œuvre, en valeur nominale (base 100 = 2001)

2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
100	103	104	105	106	107	110	112	113	116
100	103	107	111	116	121	125	126	130	134
100	103	106	108	111	113	118	121	123	127

Source : Calculs effectués d'après Eurostat, 2012.

La compétitivité hors-prix allemande n'a pas changé : elle est inscrite dans l'histoire longue de l'Allemagne. Ce qui a changé au tournant des années 2000, c'est l'amélioration de la compétitivité-coût allemande comparée à celle de ses principaux partenaires européens. Deux changements majeurs expliquent l'ajout d'un effet compétitivité-coût aux performances hors-prix allemandes. Le premier changement résulte des réformes du marché du travail engagées entre 2003 et 2005 qui ont été à l'origine de l'augmentation du poids de l'emploi atypique (intérim, contrats à durée déterminée et mini-jobs³), du recours au chômage partiel et de la baisse conventionnelle de la durée du travail et des salaires (Voir à ce sujet Allègre, 2012 ; CAE, 2012). Les réformes sur le marché du travail ont conduit à une modération salariale, de sorte que les salaires moyens ont stagné durant le cycle conjoncturel précédant la crise actuelle (Lehndorff, 2012). Le second changement, moins connu, est décrit par Rugraff (2004) et plus récemment par Fontagné et Gaulier (2008) : il s'agit de l'implantation massive de filiales de multinationales allemandes⁴ et/ou de l'externalisation de segments importants de la valeur ajoutée à plus faible coût en Europe centrale. La production à plus faible valeur ajoutée réalisée dans des pays à plus faibles coûts de main d'œuvre est ensuite réintégrée sous forme de consommation intermédiaire dans la production réalisée en Allemagne, de sorte que le contenu en im-

³ Emplois à temps partiel rémunérés à moins de 400 euros par mois et non soumis aux cotisations sociales.

⁴ Selon la deutsche Bundesbank (2012), en 2010, sur les six millions de salariés employés par des firmes multinationales allemandes à l'étranger près de 30 % travaillent en Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie.

portations des exportations allemandes a fortement augmenté au cours des quinze dernières années. Cette localisation/externalisation d'une part importante de la production en Europe centrale réduit les coûts unitaires de production. Les travaux économétriques réalisés par Fontagné et Gaulier (2008) suggèrent que c'est ce recours massif - et nouveau (Rugraff, 2004) - à l'externalisation dans des pays à plus faibles coûts de main d'œuvre qui serait à l'origine de la « sur-performance » allemande à l'international. La modération salariale ne résulte pas seulement des réformes du travail, mais également de la pression exercée par les industriels alle-

mands sur les emplois demeurés en Allemagne, ainsi que sur les syndicats dans le cadre des négociations collectives : l'acceptation par les partenaires sociaux d'une modulation du temps de travail, le recours au chômage partiel et la modération salariale (par l'abandon par exemple de primes) résultent de ce fort pouvoir de négociation lié au redéploiement de la production organisé par les firmes allemandes. Cette nouvelle compétitivité-coût allemande se retrouve dans le tableau 2 : l'indice du coût horaire de la main d'œuvre a augmenté de 34 % en France entre 2002 et 2011, de 27 % dans la zone euro, alors qu'il n'a augmenté que de 16 % en Allemagne.

Les limites de l'exportation de ce « modèle » vers les autres pays européens

La « sur-performance » allemande actuelle n'est pas liée à sa compétitivité hors-prix, même si cette forme de compétitivité demeure fondamentale dans le « modèle » de croissance économique allemand. L'accumulation au cours de ces dix dernières années d'un excédent commercial de plus de 1 500 milliards d'euros est lié à une modération salariale qui a, à la fois comprimé la demande interne de biens finaux et stimulé les exportations de biens allemands intégrant des processus de production réalisés en Europe centrale. Ce « modèle » de croissance allemand est souvent donné en exemple en Europe : la réduction des coûts de production, et notamment des coûts du travail (direct et/ou indirect) apparaît pour d'aucuns comme le moyen privilégié de doper

la compétitivité internationale qui permettrait de relancer la croissance économique (Voir par exemple dans le cas français, le rapport de Coe-Rexecode, 2011). Cependant, l'exportation du « modèle » de compétitivité allemand ferait courir deux risques majeurs à l'économie européenne : d'une part, son adoption conduirait les pays européens à jouer « un jeu de la demande » à somme négative qui déboucherait sur une explosion de la précarisation du travail, et d'autre part, à une détérioration de l'image de marque des produits européens qui pousserait le reste du monde à s'en détourner.

Le premier écueil est relatif au risque de récession lié à un effondrement des demandes intérieures. En effet, même si la part des exportations de l'Allemagne hors-UE dans le total des exportations allemandes augmente depuis une vingtaine d'années, l'essentiel des exportations allemandes (59,2 % en 2011) est encore réalisé dans les autres pays de l'UE. C'est donc la demande européenne de biens d'équipement et de biens de consommation qui nourrit la croissance allemande et la croissance des pays d'Europe centrale intégrés dans les processus de production par les firmes allemandes. Les salariés des pays de la périphérie européenne en crise subissent déjà une diminution des salaires qui déprime la croissance. Une généralisation de l'austérité salariale dans l'ensemble de l'Europe, y compris dans les pays du cœur européen, risquerait de déprimer durablement la demande européenne et d'entraîner le continent dans un « jeu de la demande » à somme négative semblable à celui qu'ont joué les pays européens dans les années 1930.

La stratégie allemande serait, au moins d'un point de vue théorique, généralisable à l'Europe sur le long terme, à condition que les pays Européens réduisent massivement le commerce intra-européen et augmentent leurs exportations vers le reste du monde, et notamment vers les BRICs. Concrètement cela signifierait que les pays du cœur européen les moins lourdement touchés par la crise optent pour des politiques de stricte maîtrise des coûts salariaux, et ceux de la périphérie les plus fortement impactés par la crise baissent significativement les salaires, pour gagner des parts de marché en Asie.

La première conséquence serait une accentuation de la précarisation du travail sur l'ensemble du continent européen. En effet, la modération salariale allemande s'est traduite par une précarisation du travail et une augmenta-

tion des inégalités sociales en Allemagne. Les réformes du marché du travail ont été à l'origine de l'émergence d'une nouvelle catégorie de travailleurs, les *working poors* (revenu mensuel inférieur à 940 euros) : ils représenteraient selon la *Hans-Böckler-Stiftung* près de 7,1 % des actifs (cité par Hénard, 2012). Parmi les 27 pays de l'UE, l'Allemagne est le pays dans lequel les inégalités de revenus ont le plus fortement augmenté dans une période récente, que l'on se fonde sur le coefficient de Gini ou sur les rapports inter-percentiles (Eurostat, 2010). Alors que l'Allemagne était un pays caractérisé par de faibles inégalités, il est aujourd'hui dans la moyenne européenne (p.121-122). Les risques de tomber dans la pauvreté ont également fortement augmenté (p.119) : le risque de tomber dans la pauvreté en étant actif était évalué à 11,9 % en 2007, ce qui représentait 4,4 millions d'actifs en situation délicate. En 2010, 7,3 millions d'actifs (soit 22 %) étaient comptabilisés en tant que *Geringverdiener* (salariés à faible rémunération), avec un salaire inférieur à 9,26 euros brut par heure (Hénard, 2012). En outre, près d'un million de *Geringverdiener* travaillaient plus de 50 heures par semaine. Incontestablement, le « modèle » de compétitivité allemand a permis de réduire le chômage, mais il s'est accompagné d'une augmentation de la précarisation et des inégalités. Certes, cette précarisation et ces inégalités ne sont pas plus importantes que la moyenne des pays de l'UE. Cette précarisation, qui s'est fortement développée, est « amortie » dans une certaine mesure par le fait que l'Allemagne fasse partie des pays les plus riches au monde et qu'elle demeure globalement socialement plus protectrice que la moyenne des pays de l'OCDE. Ce « modèle » allemand serait par contre socialement et politiquement beaucoup plus risqué pour des pays ayant un PIB par habitant nettement inférieur à celui de l'Allemagne et n'étant pas dotés des filets sociaux permettant d'atténuer les effets de la précarisation.

Supposons néanmoins que les pays européens jouent le jeu du dumping salarial et réorientent une partie de leurs exportations vers le reste du monde, et notamment vers la zone la plus dynamique, à savoir l'Asie : des coûts de production plus bas permettraient-ils aux pays européens de gagner des parts de marchés en Asie et de relancer leur croissance économique ? Rien n'est moins sûr. La spécialisation des pays ne se fait plus au niveau des produits ou des secteurs, mais au niveau des variétés d'un même produit vendus à des prix différents. Ainsi, ce qui caractérise la spéciali-

sation des pays du cœur européen ce n'est pas tant l'intensité technologique de la production que le fait qu'ils produisent essentiellement des biens de qualité se situant dans le moyen-haut et le haut de gamme. Même l'Allemagne est davantage spécialisée dans des secteurs de moyenne-haute technologie que dans la haute technologie. Le secteur automobile allemand est un bon exemple d'une spécialisation de moyenne-haute technologie dans le haut de gamme. *A contrario*, la production chinoise se développe sur l'ensemble du spectre technologique (des secteurs à faible intensité technologique comme les jouets aux secteurs à haute technologie comme l'aéronautique) mais demeure située dans le bas de l'échelle de qualité. Chepeta, Fontagné et Zignago (2010), dans une étude économétrique récente, montrent que sur la période allant de 2000 à 2007, l'UE-25 parvient à gagner des parts de marché mondiales sur le haut de gamme et en perd sur le bas de gamme et moyen de gamme. Des travaux antérieurs ont montré que les avantages comparatifs de la majorité des pays ouest-européens - à l'exception de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal - se situent sur le haut de gamme et dans une moindre mesure sur le moyen de gamme (Fontagné, Freudenberg et Ünal-Kesenci, 1999). Réduire les coûts de production afin de réduire les prix de vente pour doper les exportations risquerait dès lors de ramener les produits européens sur une échelle de qualité moyenne, voire basse, là où précisément les producteurs européens perdent des parts de marché sur le reste du monde. Cela entraînerait exactement l'effet inverse à l'effet attendu. Prenons l'exemple d'un consommateur chinois qui achète un véhicule allemand haut de gamme (plus cher qu'un véhicule chinois comparable). Son choix repose sur un critère objectif composé d'un ensemble d'éléments technologiques (tels que l'innovation, les options proposées, la sécurité, l'ergonomie) et commerciaux liés au produit (design, qualité de la relation commerciale, garantie sur le produit, densité du réseau de distribution, etc). Or, une politique de modération salariale, et à plus forte raison de réduction des salaires réels, risque fort de détériorer la qualité objective de la production : le salaire est l'élément déterminant de motivation du salarié et de reconnaissance de la qualité du travail réalisé. L'acte d'achat repose également sur des éléments socio-psychologiques. Les travaux de psychologues et des sociologues comme Thorstein Veblen sur la consommation ostentatoire ou encore de Jean Baudrillard et

de Pierre Bourdieu ont montré que tout acte de consommation correspond également à un positionnement social. Les travaux en économie expérimentale, mais également plus récemment en neuroéconomie, tendent à montrer que l'émotion intervient en parallèle de la rationalité dans toute prise de décision (Le Monde, 2008). Une baisse dans l'échelle de qualité (par la baisse des prix de vente) pour gagner en compétitivité pourrait alors conduire des consommateurs asiatiques à se détourner des produits européens : l'effet de distinction disparaîtrait. En Europe, l'Allemagne est dans une situation unique, dans la mesure où quasiment toutes ses productions (dans l'automobile, la machine-outil, l'optique, etc.) sont positionnées dans le haut de gamme, de sorte que l'image globale du « *made in Germany* » est très solidement ancrée. C'est pourquoi le fait que les produits allemands incorporent une part importante et croissante de composants réalisés dans des espaces à faibles coûts de main d'œuvre (à titre d'exemple, on peut estimer que moins de 40 % de la production d'une Porsche Cayenne, un produit de très haut de gamme, est réalisée aujourd'hui en Allemagne) n'a non seulement pas impacté la compétitivité hors-prix allemande, mais a également permis de doper sa compétitivité-coût. Pourtant, même en Allemagne - dans le prolongement des travaux de Sinn (2006) considérant que l'Allemagne est devenue une « *Bazar-Ökonomie* » -, la question de la viabilité à plus long terme de ce « modèle » d'exportation fait l'objet de plus en plus d'interrogations. Dans la majorité des autres pays européens, l'avantage du « *made in* » est bien moins établi et surtout varie en fonction des secteurs. Ainsi, en France, par exemple, l'industrie du luxe d'une part, et l'automobile de l'autre, se positionnent différemment dans l'échelle de qualité. Adopter le « modèle » allemand est dès lors beaucoup plus risqué que pour l'Allemagne : délocaliser une part plus importante des processus de production dans les pays à faibles coûts et comprimer les salaires dans la part de la production demeurée dans le pays afin d'accroître la compétitivité-coût (pour est plus compétitif sur les prix) ou encore pour accroître les marges des entreprises (demeurer dans le haut de gamme mais avec des coûts plus faibles) aurait une forte probabilité de brouiller l'image des produits du pays et d'impacter négativement la compétitivité hors-prix. L'Allemagne est probablement le seul pays européen qui peut se permettre de jouer sur les deux

fronts - de la compétitivité hors-prix et de la compétitivité-coût - : c'est ce qui fait que précisément le « modèle » allemand n'est pas exportable vers les autres pays européens.

Bibliographie

- Allègre Guillaume, 2012, Marché du travail, inégalité et pauvreté : éléments de comparaison France-Allemagne, *Colloque du CIRAC*, 27 septembre, Paris.
- Bilger François et Rugraff Eric, 2003, Les trois chocs de l'économie allemande, *Revue d'Allemagne*, Vol.35(4), pp.471-490, Repris dans *Problèmes Economiques*, 2004, n°2.853, pp.7-16.
- Chepeta Angela, Fontagné Lionel et Zignago Soledad, 2010, European Export Performance, *CEPII Working Paper*, n°10.
- Coe-Rexecode, 2011, *Compétitivité France Allemagne. Le grand écart*, Economica, Paris.Coe-Rexecode, enquêtes annuelles (2012).
- Commissariat Général au Plan - Deutsch-französisches Institut, 2001, *Compétitivité globale : une perspective franco-allemande*, Rapport du groupe franco-allemand sur la compétitivité, La Documentation française, Paris.
- Conseil d'analyse économique (CAE), 2012, *Les mutations du marché du travail allemand*, La documentation française.
- [Deutsche Bundesbank](#), 2012.
- [Eurostat](#), 2012.
- Eurostat Statistical Book, 2010, *Income and living conditions in Europe*, Atkinson A.B., Marlier E. (Eds), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OF
- FPUB/KS-31-10-555 /EN/KS-31-10-555-EN.PDF
- Fontagné Lionel, Freudenberg Michael et Ünal-Kesenci, 1999, Trade in technology and quality ladders : Where do EU countries stand ?, *International Journal of Development Planning Literature*, Vol.14(4), pp.561-582.
- Fontagné Lionel et Gaulier Guillaume, 2008, Performances à l'exportations de la France et de l'Allemagne, <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00639941>
- Hall Peter et Soskice David (Eds), 2001, *Varieties of Capitalism, The Institutional Foundation of Comparative Advantages*, Oxford University Press, Oxford.
- Hénard Jacqueline, 2012, *L'Allemagne : un modèle pour qui ?*, Presse des MINES, Paris.
- Lehndorff Steffen, 2012, German capitalism and the european crisis : part of the solution or part of the crisis ?, In Lehndorff St. (Ed.), [A triumph of failed ideas : European models of capitalism in the crisis ?](#), European Trade Union Institute, Brussels, pp.79-102.
- Le Monde, 2008, [Neurosciences : les émotions dictent-elles nos décisions ?](#), Le Monde économie, 15 janvier.
- Rugraff Eric, 2004, L'intégration économique entre l'Allemagne et les pays d'Europe centrale, *Revue d'Allemagne*, Octobre-Décembre, Vol.36(3), pp.275-298.
- Rugraff Eric, 2010, La nouvelle compétitivité allemande, In Aquatias Ch. et Desbois C. (Eds), *L'Allemagne au début du XXIème siècle : une identité économique en pleine transformation*, Peter Lang, Bern, pp.117-131.
- Sinn Hans-Werner, 2006, The pathological export boom and the bazaar effect : how to solve the German puzzle, *The World Economy*, Vol. 29(9), pp. 1157-1175
- [Statistisches Bundesamt](#), 2012.

Un modèle suédois pour la résolution de la crise de la dette souveraine en Europe

Meixing Dai, Nicolas Mazuy et Marie-Claude Rioux*

La double crise bancaire et souveraine dans plusieurs pays de la zone euro incite à chercher des solutions innovantes et à revisiter des solutions ayant déjà fait leur preuve. L'expérience suédoise de la résolution d'une crise immobilière et bancaire dans les années 1990, qui a engendré un quasi doublement de la dette publique, peut se révéler fort instructive pour inspirer les décideurs politiques européens à trouver leurs propres solutions aux crises de la zone euro.

Depuis plusieurs années, l'ensemble des pays de l'Union économique et monétaire (UEM), subissent directement ou indirectement des crises bancaire et souveraine qu'ils ne parviennent pas à endiguer. Certains pays membres de l'UEM sont confrontés à un dilemme. En enchaînant les plans de rigueur budgétaire, ils récoltent à court terme la récession, la hausse du chômage, et souvent même l'aggravation des déficits publics là où on attend leur résorption. Sans ces plans, les investisseurs ne veulent plus détenir leurs dettes. Les opérateurs financiers doutent qu'il y ait une résolution rapide et efficace de cette crise et imaginent des scénarios catastrophiques comme la faillite de nombreuses banques, l'insolvabilité des certains États et même une désintégration de l'UEM, avec des répercussions potentiellement très négative pour l'économie mondiale.

Dans ce contexte, l'expérience de la Suède durant les années 1990 est riche en enseignements pour ceux qui cherchent à résoudre la double crise bancaire et souveraine qui sévit dans l'UEM car ce pays a connu une situation semblable à celle que connaissent actuellement certains pays de l'UEM : une crise immobilière et bancaire au début des années 1990 qui a entraîné un quasi doublement de la dette publique à 84,4 % du PIB en 1995, à peine inférieur à la moyenne de la zone euro en 2012 (88,7 % du PIB). La Suède a su entreprendre les réformes nécessaires pour échapper à une spirale négative et pour devenir un modèle en matière d'assainissement des finances publiques.

Cet article examine d'abord l'origine et la résolution de la crise suédoise ainsi que le modèle de gestion des finances publique adopté

par la Suède pour réduire sa dette publique. Il analyse ensuite la similitude entre la crise suédoise et celle de l'UEM pour savoir si le modèle suédois peut apporter des pistes de solution, voire, LA solution, pour sortir l'UEM de sa crise actuelle.

1. La crise suédoise des années 1990

La Suède, une petite économie très ouverte, a accumulé d'importants déséquilibres macroéconomiques depuis les années 1970 avant de connaître une libéralisation financière débridée, suivie par des crises bancaires, immobilières et de change au début des années 1990.

Les déséquilibres macroéconomiques et financiers

Dans les années 1970, la situation macroéconomique en Suède est décevante en comparaison avec la plupart des pays développés. Elle est caractérisée par un taux de croissance de 1,9 % contre 3,1 % pour des pays de l'OCDE, une inflation de 10 %, et des dévaluations répétitives. Le taux de chômage très bas en Suède reflète davantage les interventions publiques sur le marché du travail que la bonne santé de l'économie. Ces résultats économiques coïncident avec, ou apparaissent après un certain nombre de réformes et développements économiques et politiques qu'on appellera plus tard le « modèle suédois », ¹ dont une caractéristique prééminente est l'expansion rapide et continue de l'État providence. Ayant

¹ Voir M. Falkehed (2005), *Le modèle suédois*, Ed Payot, Coll. petite bibliothèque Payot ; J.-F. Vidal (2010), "Crisis and changes in the Swedish social-democrat model," *Revue de la régulation : capitalisme, institutions, pouvoirs* 8(2).

* Université de Strasbourg

fixé l'objectif prioritaire de maintenir un faible taux de chômage, le gouvernement accroît sans cesse les effectifs du secteur public pour faire face au déclin continu de l'industrie suédoise depuis les années 1960. Ainsi, le taux de chômage n'est que 1,4 % en 1989 malgré la chute des emplois industriels, au prix d'un haut niveau de dépenses publiques dépassant 60 % du PIB au début des années 1990 (avec un maximum égal à 71 % en 1993).

L'économie suédoise connaît une dégradation structurelle du solde de sa balance commerciale, impliquant une surévaluation de la couronne suédoise par rapport aux autres monnaies faisant partie du SME. Cette situation est le reflet d'un taux d'inflation avoisinant 10 % dans les années 1970 et au début des années 1980, induit par une inflation salariale élevée. L'absence de chômage, donc de réserve de main d'œuvre, laisse un avantage indiscutable aux employés et aux syndicats qui font pression sur les entreprises pour renégocier sans cesse des hausses de salaire malgré l'objectif gouvernemental de maintenir le coût du travail constant pour ne pas pénaliser les exportations. Pour restaurer la compétitivité de l'économie nationale, la Banque de Suède (Banque centrale suédoise) a dévalué plusieurs fois la couronne mais cela n'apporta que des solutions temporaires.

La dévaluation de 1982 et par la suite la déréglementation des marchés de crédit et de changes vont entraîner un boom du crédit, qui sera à l'origine de la crise immobilière et financière. Dans une course effrénée aux crédits, la notion de risque de défaut est complètement évacuée du raisonnement financier par beaucoup de banquiers. Entre 1986 et 1990, l'encours de crédits a fait un bond en avant de 130 % soit un taux de croissance de plus de 20 % par an, élevant le taux d'endettement privé qui passe de 102 % du PIB en 1985 à 149 % du PIB en 1990. Les banques suédoises contractent massivement des emprunts libellés en devise à bas taux sur le marché financier international pour financer des prêts libellés en couronne aux agents nationaux avec des marges très élevées. Ce décalage entre devises utilisées pour libeller les engagements et les obligations expose particulièrement les banques aux risques de variation des taux de change.

Le boom du crédit s'est accompagné d'une inflation en baisse par rapport au début des années 1980 et d'une hausse des prix des actifs qu'on peut qualifier de bulle. En effet, les prix de l'immobilier résidentiel et de l'immobilier

mixte (commercial et résidentiel) ont augmenté d'environ 115 % et 198 % respectivement entre 1983 et 1991 ². La bourse n'est pas en reste, ainsi elle augmente de 42 % pour la seule année 1989. Le boom du crédit ainsi que les effets de richesse résultant de la hausse des prix des actifs sont propices à une croissance relativement forte et à une amélioration significative des finances publiques.

Déclenchement, déroulement et gestion de la crise

Plusieurs facteurs, comme le ralentissement économique dans la plupart des pays de l'OCDE et la hausse des taux d'intérêt internationaux, vont arrêter ce processus d'emballement de l'économie suédoise en déclenchant une crise. La hausse du taux allemand a joué un rôle particulièrement important. Pour attirer des capitaux afin de financer la reconstruction de l'Allemagne de l'Est, la Bundesbank a augmenté ses taux d'intérêt, ce qui implique qu'une dévaluation de la couronne est nécessaire pour maintenir l'équilibre externe de la Suède. Refusant cette solution par crainte des effets de bilan néfastes pour les banques nationales, la Banque de Suède a fait le choix à partir de mai 1991 d'ancrer la couronne suédoise à l'ECU (*European Currency Unit* ³) et se voit dans l'obligation d'augmenter elle aussi les taux d'intérêt. Le renchérissement du coût réel de crédit, renforcé par une inflation en forte baisse due à la récession en cours, a eu pour effet de provoquer un effondrement du marché immobilier, entraînant ainsi l'éclatement de la bulle immobilière avec un prix chutant de 27 % pour la catégorie mixte et de 20 % pour la catégorie résidentielle pour 1992 et 1993. La crise immobilière a débouché rapidement sur une crise bancaire car les faillites et les difficultés des entreprises du secteur de la construction entraînent des pertes très importantes estimées au total à près de 17 % des prêts.

Cette crise a entraîné une forte baisse d'activité dans le secteur de la construction et voit ses effets se propager rapidement via d'autres canaux dans l'économie. Les pertes ont conduit les banques à réduire les crédits. La baisse des prix immobiliers engendre un effet de richesse négatif qui est d'autant plus fort que les crédits à la consommation sont couramment adossés à la valeur libre (la différence entre la valeur hypothécaire et la valeur de marché). Face à une demande globale très dégradée, les

² Voir <http://www.scb.se/Pages/TableAndCha...>

³ C'est une unité de compte qui correspond à la valeur d'un panier de monnaies des États membres du SME.

entreprises ont amorcé un déstockage et ont diminué leurs investissements. L'économie suédoise est confrontée alors à une crise économique sans précédent depuis les années 1930. Son taux de croissance qui est de 3 % en moyenne avant la crise passe à -1,5 % durant 3 ans (de 1991 à 1993), ce qui correspond à une baisse cumulée représentant 5 % du PIB. Le taux de chômage passe de 2,1 % en 1990 à 6,6 % en 1992 puis, à plus de 10 % en 1996.

La perte de confiance dans l'économie et surtout dans le secteur bancaire a rendu inévitable une crise de change. Pour contrer les attaques spéculatives contre la couronne, la Banque de Suède a dû relever son taux d'intérêt directeur pour le porter en septembre 1992 à 500 % pendant quelques jours. Face à l'épuisement rapide de son stock de devises, la Banque de Suède a accepté de laisser flotter la couronne qui chute instantanément de 11,5 % et perd rapidement jusqu'à 23 % de sa valeur par rapport à l'ECU. La dette des banques, dont une bonne partie est libellée en devises, explose.

Pour stabiliser son système financier et son économie, le gouvernement suédois fonde sa stratégie de résolution de la crise sur le principe de « sauver les banques mais pas les actionnaires ». En septembre 1991, L'État met en place la garantie massive de tous les dépôts et autres passifs bancaires (hors actions) à la première faillite bancaire et étend très rapidement la mesure à l'ensemble des banques. Le sauvetage des banques est fait par le biais de nationalisations totales (de deux banques sur sept grandes banques représentant 90 % des actifs bancaires) ou partielles. Le gouvernement met également en place une agence de résolution indépendante, et deux structures de défaisance (ou *bad banks*) dotées au total 34 milliards de couronnes (soit 2,2 % du PIB) ayant pour objectif d'écouler et de diluer les mauvais actifs des banques suédoises en évitant de les vendre à prix sacrifié. L'État réorganise le secteur bancaire après l'avoir assaini.

L'intervention rapide et massive de l'État a permis de sauver le système financier et de soutenir l'économie réelle. Le coût net pour les contribuables de cette crise bancaire, initialement estimé à 3,5 % à 4,5 % du PIB, est ramené à 1,5 % du PIB à la fin de la crise en 1997 et estimé nul ou quasi nul aujourd'hui compte tenu des revenus tirés de la liquidation des actifs.

État des lieux des finances publiques suédoises

L'accroissement de la dette publique suédoise est dû pour une petite partie à la résolution de la crise bancaire : Les nationalisations, ainsi que la création et la capitalisation des deux *bad banks* ont coûté l'équivalent de 4,7 %. Le creusement des déficits publics relève surtout d'une chute des recettes liée à la récession et d'une hausse de dépenses publiques. En faisant jouer à plein les stabilisateurs budgétaires automatiques pour soutenir l'activité, le gouvernement suédois a vu son budget passant d'un excédent de plus de 3 % du PIB en 1990 à un déficit record de 11,2 % en 1993 avec une moyenne de 9 % sur la période 1992-1995. La dette publique, qui s'était réduite pendant la période d'expansion d'avant la crise, augmente mécaniquement et double quasiment en terme de points de PIB sur la période 1990-1995 à 84,4 %. Pour éviter une crise de la dette souveraine privant son accès aux marchés financiers internationaux, le gouvernement va mettre en place des réformes et mesures structurelles majeures qui vont dissiper la crainte des marchés quant à l'éventualité d'une crise de la dette souveraine, construisant pas à pas, le modèle suédois de gestion des finances publiques.

2. Le modèle suédois de gestion des finances publiques

La prise de conscience de la gravité de la situation budgétaire conduit les sociaux-démocrates au pouvoir à travailler en étroite collaboration avec l'opposition pour réformer la sphère publique. Ils ont décidé de réformer l'ensemble du système suédois là où intervient l'État (l'éducation, le secteur public, la santé, le système de retraite, etc.), en cherchant à augmenter les performances quantitatives et à améliorer la qualité du service à tous les niveaux via des réformes structurelles.

Un ensemble de réformes structurelles efficaces

En 1992, suite au rapport de l'économiste suédois Assar Lindbeck proposant 113 mesures (dont 111 adoptées) pour assainir les finances publiques, un important programme de réformes et de consolidation budgétaire est mis en œuvre. Le rapport part de trois objectifs fondamentaux :

1. Rétablir la confiance des marchés financiers pour assurer que le gouvernement

puisse emprunter à des taux faibles en montrant que le pays entreprend les réformes nécessaires ;

2. Constituer des marges de manœuvre budgétaire suffisantes pour assurer une politique contra-cyclique de large envergure en cas de choc économique négatif grave ;
3. Assurer une équité intergénérationnelle pour ne pas faire peser le poids de la dette des anciens sur les plus jeunes dans un contexte de vieillissement de la population.

Les réformes incluent la réduction des taxes sur le revenu du capital et du travail pour encourager le travail et l'investissement, l'allongement de la période entre deux élections (passant de 3 à 4 ans) pour favoriser une préparation du budget plus rigoureuse, l'adhésion à l'UE et l'adoption du ciblage de l'inflation pour redonner la confiance aux marchés financiers, l'adoption du processus d'élaboration budgétaire « *top down* » pour maîtriser la dépense publique, le renforcement de la robustesse du système de retraite notamment en modulant les pensions en fonction des recettes, ainsi que la dérégulation, la privatisation et des mesures renforçant la concurrence.⁴ Bien que l'ensemble des réformes aient contribué à la résolution de la crise de la dette et à l'essor du modèle suédois, nous nous focalisons sur les réformes concernant les finances publiques sans chercher à passer en revue l'ensemble du travail qui a été accompli dans ce domaine.

La réforme du cadre de décision budgétaire

Le gouvernement suédois a entrepris un programme de consolidation visant à baisser le déficit de 7 % sur la période 1995-1997, dont la moitié à réaliser en 1995. La réduction du déficit se fait davantage via la réduction de dépenses publiques (à 80 %) que par la hausse des recettes fiscales.

Parallèlement, un nouveau processus budgétaire et des règles budgétaires sont introduits en 1996 ou par la suite pour diminuer la dette publique à partir de 1997⁵.

⁴ Voir L. Calmfors (2012), "Sweden - from Macroeconomic Failure to Macroeconomic Success," manuscrit, IIES, Stockholm University.

⁵ Voir M. Flodén (2012), "A role model for the conduct of fiscal policy ? Experience from Sweden," *CEPR Discussion Papers* 9095 ; F. Lemaitre, F. Kaplan, et N. De Tassigny (2006), "Politique et processus budgétaire de la Suède," Mission économique, Ministère de l'Économie, des Finances et du Commerce extérieur, France ; et R. Boije et A. Kainelainen (2012), "The importance of fiscal policy frameworks : Swedish experience of the crisis," in *Rules and Insti-*

Ce cadre budgétaire comprend un processus budgétaire « *top down* », le plafond budgétaire triennal, un objectif de surplus budgétaire, une obligation du budget équilibré au niveau des collectivités locales et un conseil budgétaire. Son application explique une bonne partie de la forte baisse de la dette publique suédoise depuis 1998 et est capitale dans le rétablissement des comptes publics⁶.

Avant la crise, le parlement validait le budget public qui représentait l'addition des budgets annuels préparés par les ministères. Après 1996, le budget suit un processus « *top down* », signifiant que le parlement fixe en fonction des prévisions de rentrées fiscales les grandes lignes prioritaires du budget et une enveloppe globale qui est ensuite répartie entre 27 postes de dépenses. Le budget voté en septembre fera l'objet d'un bilan de mi-parcours en avril pour faire le point sur les dépenses déjà engagées, effectuer d'éventuelles modifications pour les mois futurs et émettre des mises en garde en cas de dépenses excessives. Un poste de dépenses ne peut être déplafonné qu'en cas de situations exceptionnelles dans la limite de 10 % après validation du ministère des finances.

Le plafond budgétaire évite les externalités résultant du fait que les groupes d'intérêt profitent des dépenses supplémentaires dont le financement est supporté par l'ensemble des contribuables (actuels ou/et futurs). Le plafond oblige les responsables à faire un arbitrage entre les différents groupes d'intérêt et évite ainsi la tentation de toujours jouer le bienfaiteur, qui induit inévitablement un biais déficitaire dans l'ancien processus budgétaire.

Le budget triennal fait que les cycles électoraux ne viennent plus perturber l'élaboration du budget national. Le gouvernement fixe ainsi de grands objectifs pour les trois années à venir, le ministère des finances établit un plan de dépenses par postes en fonction de ces objectifs, et une loi de programmation budgétaire est établie pour l'année puis actualisée pour les deux suivantes. Une règle fondamentale s'impose en 1997 au gouvernement, obligeant ce dernier à dégager impérativement un excédent budgétaire d'au moins 2 % du PIB sur un cycle économique (qui dure cinq ans en moyenne). Ainsi, les déficits sont autorisés durant les mauvaises années, mais ils devront

tutions for Sound Fiscal Policy after the Crisis, 321-340, Proceedings of the Bank of Italy.

⁶ Flodén (2012), op. cit., a souligné l'importance des actifs (actions et participations dans les entreprises cotées et non cotées) pour réduire la dette publique (nette).

être compensés par des excédents dans la phase ascendante du cycle. Ce contrôle strict des dépenses et l'obligation d'excédents budgétaires au cours d'un cycle ne tardent pas à susciter des critiques quant à l'impossibilité pour l'État suédois de soutenir l'activité si l'économie subit un choc négatif majeur. Pour atténuer la « rigueur budgétaire », le gouvernement met une partie des excédents dans un fonds contra-cyclique pouvant être utilisé par les ministères et les collectivités locales pour engager des mesures exceptionnelles en cas de récession, après approbation du ministère des finances.

L'obligation des collectivités locales d'avoir un budget équilibré est introduite en 2000 et vise à éviter l'aléa moral. En fait, les responsables locaux sont tentés d'accroître les dépenses (donc des déficits) pour dorer leurs bilans avant une nouvelle élection alors que les prêteurs comptant sur le renflouement par l'État n'imposent pas une discipline suffisante via la limite du crédit et la hausse de la prime de risque incluse dans le taux d'intérêt. Toutefois, cette règle rend le budget des collectivités locales trop pro-cyclique et fait actuellement l'objet d'une réflexion de réforme.

Un conseil budgétaire est établi en 2007, composé des indépendants dont la plupart sont académiciens et économistes, avec pour mission de surveiller la politique budgétaire et d'évaluer la réalisation des objectifs. Il contribue ainsi à la transparence de la politique budgétaire en élevant les coûts de manque de crédibilité, ce qui renforce potentiellement la discipline budgétaire. Il est à souligner que cette dernière reflète une préférence de la société suédoise et est devenue une caractéristique permanente du système politique défendue par les principaux partis politiques.

Le rôle du contrôle dans l'élaboration et l'utilisation du budget

Le contrôle de la préparation du budget, de son allocation et du suivi de son utilisation est central dans le nouveau système suédois, construit grâce aux réformes issues du rapport Lindbeck. Deux agences de contrôle, rattachée respectivement au parlement et au ministère des finances, sont chargées d'étudier le projet de loi budgétaire, de proposer d'éventuelles modifications et de les approuver avant le vote au parlement. Le ministère des finances, au cœur du processus budgétaire, joue un rôle considérable. Il identifie les besoins financiers de chaque ministère et de chaque poste, et dé-

cide d'approuver ou non les budgets alloués, étudie les demandes de relèvement du plafond des dépenses, et enfin il contrôle l'efficacité et la compétitivité des administrations publiques via l'agence nationale d'audit.

Un « dégraissage » du secteur public

Suite aux réformes, l'État a pu réduire de façon substantielle le nombre de fonctionnaires tout en améliorant très significativement l'efficacité et la compétitivité des administrations publiques.

Pour inciter à la performance, le statut des fonctionnaires est aligné sur celui du privé avec la liberté pour les administrations de gérer leur recrutement. Les effectifs du secteur publics ont connu une baisse de 41 % sur la période 1991-1997 grâce à la généralisation des nouvelles technologies rendant le personnel public moins indispensable et plus efficace, et à la réorganisation de toute la structure publique consistant à réduire le nombre de ministères à 9 avec des composantes très spécialisées et à casser les monopoles publics pour laisser place à la libre concurrence, générant ainsi une baisse des prix pour les consommateurs et une amélioration du côté de l'offre. Une modification profonde du service public (services postaux, transports ferroviaires, écoles etc.) est entreprise de pair avec les privatisations. Désormais, les ministères jouent le rôle de coordinateur et de gestionnaire cherchant les meilleures sociétés pour assurer le service public. Cette méthode s'est révélée très efficace pour assurer une meilleure satisfaction des usagers des services publics tout en réduisant vite la part des dépenses publiques dans le PIB à partir de 1994.

3. Les similitudes entre la crise en Suède et celle de la zone euro

En évaluant le degré de similitudes entre les facteurs caractérisant la crise suédoise du début des années 1990 et celle de l'UEM depuis 2008, on peut savoir plus aisément si l'expérience suédoise de résolution de la crise bancaire et de réduction de la dette publique est utile pour la zone euro.

Une évolution semblable du crédit domestique

L'un des facteurs les plus influents dans la crise suédoise a certainement été l'expansion rapide du crédit domestique suite à la libérali-

sation financière des années 1980. En Europe, la libéralisation financière a été le moteur de l'intégration financière depuis les années 1980 et a favorisé l'essor des banques transnationales et les mouvements de capitaux transfrontaliers entre les pays excédentaires en capital et les autres pays qui en manquent, générant un boom du crédit. Tout comme en Suède avant la crise des années 1990, le crédit domestique privé a connu une hausse très rapide (153,5 %) dans l'UEM entre la fin 1997 et la fin 2008 et représente 140,6 % du PIB de la zone euro en 2008.

La formation d'une bulle immobilière dans les deux cas

Un autre facteur important, commun aux deux crises, est l'augmentation des prix des actifs avant 1990 dans le cas suédois et avant 2008 dans le cas de l'UEM. Durant la période précédant la crise, les pays membres de l'UEM, excepté quelques pays dont l'Allemagne, ont connu une forte hausse des prix immobiliers sur la période 2002-2007. Par exemple, le prix nominal des logements en Italie, en Irlande, en France et en Espagne ont augmenté respectivement de 59,9 %, 64,8 %, 92 % et 120,7 %. ⁷

Il s'agit là des augmentations du prix immobilier largement supérieures à l'inflation, ce qui augure bien une formation de bulles immobilières due au crédit bon marché. La politique monétaire unique a sa part de responsabilité dans cette situation car une politique monétaire bien conçue pour la moyenne des économies de l'UEM peut s'avérer trop expansionniste pour certains pays membres, générant des bulles d'actifs du fait que le taux d'intérêt réel trop faible favorise les activités de crédit et les spéculations immobilières et financières.

Un creusement des déficits publics en Suède et dans la zone euro

Au niveau budgétaire, les pays de la zone euro présentaient de nombreuses périodes de déficit avant la crise tandis que la Suède avait réussi à enchaîner quatre années consécutives de surplus à hauteur de 3,3 % du PIB en moyenne. La moyenne des déficits de l'UEM cache d'énormes disparités entre les pays. On note que l'Irlande et l'Espagne ont dégagé des excédents budgétaires substantiels sur plusieurs années avant la crise alors que la Grèce a un déficit moyen de 5 % du PIB.

Les déficits publics suédois ont plus fortement augmenté durant la crise atteignant au plus

haut 11,2 % du PIB en 1993 avec une moyenne de 9 % sur la période 1992-1995. La moyenne des déficits budgétaires de la zone euro était moins élevée qu'en Suède durant sa crise (au plus haut 6,35 % du PIB en 2009 et une moyenne de 5,19 % sur la période 2009-2012 avec une disparité très importante entre les pays). Il est à noter que plusieurs pays (l'Irlande, le Portugal, la Grèce et l'Espagne) ont connu des déficits budgétaires beaucoup plus importants dans la crise actuelle que la Suède à l'époque. Par ailleurs, la crise de la zone euro est loin d'être terminée et des interventions publiques massives pour soutenir les banques et la croissance pourraient encore entraîner des déficits budgétaires importants dans les années à venir.

Une forte récession suédoise et européenne

Sur les quatre années avant la crise, le PIB réel suédois a connu une croissance moyenne de 3 %. Dans la zone euro, le taux de croissance moyen sur la période 2004-2007 est de 2,5 %, avec une croissance plus forte en Espagne (3,6 %), en Grèce (3,8 %) et en Irlande (5 %). Suite à la crise financière internationale de 2008, la zone euro a connu une récession en 2009 avec un recul de PIB réel de 4,1 % suivie d'une reprise timide en 2010 et 2011 avant de rentrer de nouveau en récession en 2012. Sur la période 1991-1993, l'économie suédoise a connu une récession au rythme annuel de 1,5 % du PIB avec un recul cumulé du PIB qui atteint 5 % sur 3 ans, suivie d'une reprise vigoureuse et durable. Il convient de remarquer que la Grèce a connu une récession beaucoup plus grave depuis plusieurs années et d'autres pays (l'Espagne, l'Italie et le Portugal) pourraient connaître le même sort en adoptant une politique d'austérité budgétaire durant la crise. Le fait que la récession est plus longue dans le cas de la Suède est expliqué par la gravité de la crise immobilière et bancaire. Toutefois, son effet sur la croissance a été atténué par une dévaluation importante de la couronne qui a permis de restaurer la compétitivité de l'industrie suédoise. La rapidité de la reprise de croissance dans la zone euro reflète le fait que celle-ci dans son ensemble n'est pas soumise à des déséquilibres importants, la bonne performance des économies du Nord permet de cacher la misère en matière de croissance des pays fortement affectés par la crise.

⁷ Voir http://www.oecd-ilibrary.org/economics/prix-du-logement-2010_20743858-2010-table17.

Un régime de change fixe versus la monnaie unique

Avant la crise des années 1990, la Suède était membre du SME, et la valeur de sa monnaie était fixée par rapport à l'ECU et cela depuis 1982. La Suède pouvait utiliser la dévaluation de sa monnaie dans la résolution de la crise des années 1990. Les États membres de l'UEM ont définitivement fixé les taux de change entre leurs monnaies en abandonnant leur propre monnaie nationale. Ils perdent donc la possibilité de faire la dévaluation nominale et ne peuvent influencer la valeur de l'euro par rapport aux autres monnaies librement déterminée sur le marché des changes. Les États membres ayant des difficultés pour résoudre une double crise bancaire et souveraine, doivent d'abord revenir à leur ancienne monnaie pour réaliser une dévaluation nominale, ce qui revient à remettre en cause la zone euro. C'est un tel risque qui a provoqué la crise de l'euro.

En dehors des faits énumérés ci-dessus, il convient de noter qu'il y a aussi des différences notables entre la zone euro et la Suède avant la crise des années 1990 que cet article ne développe pas. Par exemple, le niveau du taux de chômage a été beaucoup plus élevé dans la zone euro et le taux d'inflation sur la période concernée était toujours supérieur à 5 % en Suède alors qu'il était toujours inférieur à 5 % en l'Europe. Ces différences et d'autres non discutées ici pourraient constituer des raisons pour lesquelles il est difficile de vouloir appliquer les réformes structurelles suédoises à la situation européenne même en présence de nombreuses similitudes.

4. Un modèle de sortie de crise pour l'Europe ?

De nombreux économistes contestent le bien fondé de la politique de rigueur budgétaire menée dans l'UEM pour résoudre la crise de la zone euro et cherchent des voies alternatives pour la conduite de la politique budgétaire⁸.

⁸ Voir Gilbert Koenig (2011), « La zone euro face à une crise existentielle, » *Bulletin de l'OPEE* 25, 8-16 ; G. Cafiso et R. Cellini (2012), "Fiscal consolidations for debt-to-GDP ratio containment ? Maybe but with much care," *VoxEU.org*, 20 mars ; G. Corsetti (2012), "Has austerity gone too far ?," *VoxEU.org*, 2 avril ; D. Gros (2011), "Can austerity be self-defeating ?," *VoxEU.org*, 29 novembre ; P. Krugman (2012), "Blunder of Blunders," *New York Times Blog*, 22 mars.

S'inscrivant dans cette dernière perspective, des économistes débattent actuellement pour savoir si le modèle suédois construit grâce aux réformes adoptées durant et après la crise des années 1990 pourrait être utile pour la zone euro⁹.

Un consensus émerge sur la possibilité de s'inspirer de certaines de ces méthodes. Notamment, une réforme de la structure budgétaire européenne pourrait fournir des améliorations au niveau des politiques budgétaires ainsi que pour la soutenabilité de la dette publique (et donc de l'État providence) et la flexibilité déterminée par le jeu des mécanismes automatiques au cours d'un cycle économique.

Une réforme budgétaire à la suédoise

L'introduction d'un cadre budgétaire à la suédoise pour l'UEM pourrait être une solution plausible pour la sortie de la crise de la dette souveraine si ses États membres acceptent de perdre une part substantielle de leur souveraineté budgétaire. Ainsi, la Commission pourrait adopter le processus budgétaire « *top down* » et fixer des limites de dépenses publiques nationales en fonction des recettes prévisionnelles des États membres de l'UEM. En respectant la limite fixée par la Commission, chaque État adopterait un cadre « *top down* » avec un plafond pour chaque poste de dépenses tout en imposant aux gouvernements locaux l'obligation d'un budget équilibré permettant de régler les problèmes d'aléa moral. A la sortie de la récession, un objectif d'excédents primaires devrait être introduit pour stopper la hausse de la dette publique nationale et entamer sa décade.

Ce cadre permettrait d'augmenter le niveau de transparence entre les États au niveau des politiques économiques et favoriserait une plus grande confiance des marchés financiers, des entreprises et des ménages, créant ainsi des conditions propices à la croissance. En effet, la consolidation budgétaire et les réformes budgétaires adoptées par la Suède n'ont pas nui ni à une reprise ni à la poursuite de la croissance de son économie au rythme soutenue, notamment grâce à la dévaluation de sa devise et d'autres réformes économiques. Ces mesures budgétaires ont permis à la Suède de

⁹ Voir Flodén (2012), et Boije et Kainelainen (2012), op. cit., ainsi que G. Chabert et L. Clavel (2012), "Quelles leçons tirées aujourd'hui de la crise des années 1990 en Suède," *Lettre Trésor-Éco* n° 105, 1-8, Direction générale du trésor, France.

généraliser des excédents budgétaires et de diminuer rapidement sa dette publique passant de 84,4 % du PIB en 1995 à 32 % du PIB en 2012.

Imposer un cadre budgétaire à la suédoise suppose que les pays de l'UEM s'entendent sur un accord commun de gestion budgétaire et fiscale, et établissent une institution supranationale qui serait en charge de la supervision et de l'application des pénalités envers les États membres qui enfreignent les règles budgétaires. Le risque est que cette institution pourrait ne pas disposer d'une grande crédibilité pour appliquer les sanctions. Nous avons déjà constaté dans le passé que la Commission peine à imposer les règles en matière de dette publique et de déficits budgétaires fixées par le PSC et d'autres règles fixées par le Traité de Maastricht. Ce type de risque peut être évité en introduisant certains éléments d'une union politique.

Toutefois, il semble actuellement difficile d'imposer un tel cadre budgétaire dans l'UEM car celle-ci est caractérisée à la fois par la diversité des situations économiques, l'hétérogénéité des opinions publiques et la divergence des analyses quant aux causes et solutions des crises. L'adoption du cadre budgétaire à la suédoise par certains États membres, sous leur propre responsabilité, pourrait être un moyen de renforcer leur crédibilité vis-à-vis des marchés financiers afin d'éviter une crise de la dette souveraine et par ricochet, une crise bancaire. Pour que ce cadre soit adopté, il faut un consensus fort entre les partis politiques et une adhésion forte de la population. Dans le climat politique actuel, où beaucoup de politiciens pour masquer leurs propres erreurs accusent l'UE et l'UEM d'appliquer des politiques économiques et financières ultralibérales, l'adoption de ce cadre semble impossible à court terme dans la plupart des États membres de l'UEM.

Par ailleurs, l'adoption d'une politique d'austérité budgétaire dans les pays les plus endettés visant à diminuer les déficits pourrait avoir pour effet d'accroître les déficits et de réduire les revenus, rendant la mise en place du processus « *top down* » impossible dans l'immédiat. Les bénéfices attendus de l'adoption du cadre budgétaire à la suédoise sont à chercher du côté du rétablissement de la confiance des marchés financiers, qui peut aider à faire baisser les taux d'intérêt et à stimuler l'investissement (et donc la croissance). Toutefois, il ne faut pas s'attendre aux miracles au niveau de la croissance économique après avoir adopté

ce cadre budgétaire, sachant que la reprise économique en Suède et la forte croissance qui a suivi avaient été fortement stimulées par la dévaluation de la couronne et la hausse de productivité du travail.

Des solutions suédoises pour assainir le système financier

Selon l'expérience suédoise, il faut bien résoudre la crise bancaire pour moins dégrader la finance publique et assurer une reprise de croissance rapide et forte. Le processus d'assainissement des finances publiques pourrait être plus efficace si l'UE arrivait à stabiliser son secteur bancaire en introduisant des *bad banks* indépendantes et une agence de résolution en suivant l'exemple suédois.

Si les États membres de l'UEM en venaient à nationaliser les banques à risque, les *bad bank* européennes pourraient directement reprendre les actifs nocifs de ces dernières, agissant ainsi plus efficacement pour assainir le secteur bancaire que via le MES. Ce dernier, chargé de multiples missions de nature financière (prêts aux gouvernements membres, assistance financière à titre de précaution, achat des obligations des États membres sur les marchés primaire et secondaire, et prêts pour assurer la recapitalisation d'établissements financiers), ne peut aider à la résolution de la crise bancaire aussi efficacement qu'un organisme conçu spécialement pour gérer la crise bancaire. Ainsi la construction de l'Union bancaire européenne (UBE), fondée sur un règlement unique, une autorité de surveillance confiée à la BCE, une autorité de résolution unique et un régime commun de garantie des dépôts, pourrait aider à résoudre la double crise bancaire et souveraine¹⁰.

Toutefois, comme l'UBE ne commence à fonctionner qu'à partir de 2014, on ne peut pas s'attendre à ce qu'elle contribue dans le court terme d'une manière significative et efficace à la résolution de la crise bancaire latente dans certains pays de l'UEM et que les effets potentiellement très négatifs d'une crise bancaire sur le budget national soient évités. Force est de constater que la solution d'une nationalisation à la suédoise n'est pas une panacée. Dans le cas de l'Irlande, une solution similaire à celle de la Suède pour gérer la crise bancaire a pour l'instant généré des coûts très élevés pour le budget de l'État. Ceci s'explique par le contexte de demande internationale faible et

¹⁰ Voir M. Dai et S. Sarfati, « Union bancaire européenne permet-elle de sauver l'euro ? », dans ce bulletin.

par l'impossibilité pour l'Irlande de dévaluer sa monnaie nationale (qui n'existe plus) pour restaurer sa compétitivité, stimuler sa croissance, et créer des conditions économiques et financières favorables à ses institutions financières.

5. Les limites du modèle suédois dans son application à l'UEM

Il est évident que la gestion suédoise des finances publiques depuis les années 1990 est exemplaire mais on ne peut reproduire les solutions suédoises à l'identique pour résoudre la double crise bancaire et souveraine de la zone euro.¹¹ Plusieurs raisons expliquent cela.

Un royaume de Suède souverain versus 17 États différents dans la zone euro

La première raison, et non la moindre, qui rend impossible de faire un « copier-coller » du modèle suédois pour la zone euro, est l'absence de fédéralisme budgétaire. Pour établir un cadre budgétaire à la suédoise, il faut une institution supranationale crédible capable d'inspirer l'autorité et d'imposer des sanctions aux États membres. Une telle institution ne peut s'établir que si l'UEM a déjà adopté le fédéralisme budgétaire qui implique que les États membres perdent une grande partie de leur souveraineté budgétaire.

En effet, si le gouvernement suédois a pu prendre rapidement des décisions fortes et efficaces, c'est parce que la Suède est un État souverain alors que ce n'est pas le cas de l'UEM. Cette dernière n'a pas de gouvernance économique unique proposant une stratégie économique globale appuyée par un budget doté de ressources propres. Chaque pays décide seul, et sans coopération, de sa politique budgétaire et fonctionne différemment selon les lois nationales en vigueur dans une logique purement nationale, sans se soucier des effets des externalités potentiellement très négatifs de ses décisions sur les autres pays de l'UEM ou sur la stabilité de celle-ci. De ce fait, une règle aussi forte telle que l'obligation de réaliser des excédents budgétaires au cours d'un cycle, serait très difficilement applicable à l'ensemble des pays de la zone euro.

¹¹ L'expérience suédoise pourrait mieux s'appliquer aux pays de l'UE n'appartenant pas à l'UEM, notamment le Royaume-Uni qui a connu en 2008 une crise bancaire et immobilière et qui peut déprécier sa monnaie.

Nous pourrions constater, à l'image du processus d'adoption de la règle d'or budgétaire, qu'une loi unique sur les finances publiques soit ratifiée individuellement dans chaque pays, mais encore faut-il que les 17 États membres soient unanimement d'accord, ce qui accroît le risque de non ratification *in fine*. De plus, afin de faire respecter ce type de règles budgétaires, il faudrait également qu'elles soient contraignantes afin d'éviter que des sanctions prévues en cas de non-respect des règles soient abandonnées, induisant la majorité des États à faire fi de ces règles en acceptant aisément les dérogations comme dans le cas des critères de Maastricht ou encore des règles du PSC.

Pour que les États soient « obligés » de les respecter, des sanctions doivent être appliquées automatiquement. Or ces sanctions ne sont pas nécessairement plus crédibles que les sanctions discrétionnaires prévues par le PSC car il est difficile de sanctionner un pays en crise. Ainsi, dans l'état actuel de l'UEM marqué par l'absence de fédéralisme budgétaire, il s'avère impossible de mener une politique forte de sortie de crise et de désendettement au niveau de l'UEM, inspirée par les mesures qui ont fait le succès de la Suède. En conséquence, chaque État doit appliquer son propre plan de sortie de crise et de retour à l'équilibre budgétaire avec toutes les contraintes que nous connaissons (manque d'adhésion de l'opinion publique pour les réformes structurelles et la discipline budgétaire, impossibilité de dévaluer la monnaie, et absence du soutien des finances publiques par une autorité monétaire, etc.).

Des finances publiques suédoises saines versus un laxisme européen

Bien que les réformes suédoises portant sur la gestion des finances publiques aient beaucoup contribué à éviter une crise souveraine, le succès de leur application pour la zone euro (ou certains États membres) semble compromis par une différence de taille au niveau de la dégradation des finances publiques dans les deux cas. En effet, l'ampleur de la crise de la zone euro dépasse très largement celle de la crise suédoise des années 1990 du fait que les finances publiques actuelles de la zone euro sont en réalité bien plus dégradées que celles de la Suède à l'époque.

Avant la crise des années 1990, la Suède dispose d'une situation budgétaire totalement saine : chaque année sur la période 1987-

1990, elle cumule plus de 3 % du PIB d'excédents, réduisant ainsi son stock de dette à un niveau à peine supérieur à 46 % du PIB à l'aube de la crise. À l'inverse, la zone euro n'a pas profité de la phase ascendante du cycle économique des années 2000 caractérisée par une croissance relativement forte, pour assainir ses finances publiques. Au contraire, les déficits publics s'accumulent et la dette publique stagne autour de 68 % du PIB entre 2000 et 2007.

Ainsi, la Suède a pu disposer d'une marge de manœuvre budgétaire relativement plus importante pour faire face à sa crise financière et immobilière sans connaître une véritable crise de la dette souveraine bien que le risque fut présent au terme de quatre années de déficits très élevés, tandis que la zone euro était déjà dans une situation compliquée avant même la crise des *subprimes*. De manière générale, l'économie suédoise arrive facilement à dégager des excédents budgétaires et donc se remet plus facilement des crises, alors que la zone euro est structurellement en déficit (avec une grande disparité selon les pays) et peine à assainir ses comptes. Cette difficulté explique en partie pourquoi la zone euro a du mal à se remettre de ses crises souveraines actuelles.

Deux crises aux fondements différents

Une autre comparaison des finances publiques, portant cette fois-ci sur la dette publique nette des actifs, nous aide à comprendre la profondeur et la durabilité de la crise de la zone euro. Des calculs qui prennent en compte à la fois les engagements financiers et l'ensemble des actifs du gouvernement suédois ont permis d'établir que, pendant la crise des années 1990, la dette publique nette suédoise n'a jamais excédé les 30 % du PIB. De plus, contrairement à la plupart des pays de l'OCDE, la dette nette suédoise aurait continué à diminuer pendant la crise.

La crise suédoise était donc une crise immobilière et bancaire associée à une crise de change. Les agitations des opérateurs financiers autour de la dette publique suédoise traduisaient non pas une crise de la dette comme on aurait pu le penser à l'époque mais davantage une crise de confiance dans les politiques économiques, la soutenabilité et l'efficacité de l'État providence. Par contre, dans le cas de la crise de la zone euro, cette explication en termes de crise de confiance n'est pas vraiment valable. En effet, la dette publique nette moyenne des États membres de la zone euro a déjà atteint 54 % du PIB au début de la crise

en 2008, et continue d'augmenter pour atteindre 73 % du PIB en 2012. Cela prouve donc que l'on retrouve, dans la crise de la zone euro, une profonde crise de la dette souveraine car la dette publique nette est à un niveau beaucoup plus problématique qu'elle l'était en Suède. Finalement, il est important de mentionner que les pays de l'UEM doivent aussi faire face au vieillissement de la population, absent lors de la crise suédoise. La prise en compte de ce facteur rend la comparaison davantage en défaveur de l'UEM. Les États membres de l'UEM verront donc leurs déficits augmenter plus vite à cause des versements de prestations sociales importants à venir, ce qui induit une pression accrue pour augmenter les recettes tout en accroissant les difficultés pour éviter une crise de la dette souveraine. Cela se traduit donc par des problèmes immédiats, auxquels les pays de l'UEM doivent faire face, beaucoup plus importants qu'en Suède dans les années 1990.

6. Conclusion

Plusieurs pays de la zone euro vivent actuellement une situation assez similaire à la Suède au début des années 1990, c'est-à-dire une crise immobilière, une crise bancaire et une crise d'endettement public, et ont vu une explosion des déficits publics, un doublement et parfois un triplement de la dette souveraine en cinq ans. Les autres pays sont exposés à un risque de contagion du fait des liens économiques et financiers importants suite à des décennies d'intégration économique et financière accompagnées d'une déréglementation financière mal régulée.

Dans ce contexte, l'expérience suédoise de la gestion de la dette publique semble édifiante et pourrait être utile pour la gestion de la crise souveraine dans la zone euro. En effet, face à une économie très dégradée, le gouvernement suédois a su prendre un certain nombre de mesures d'urgence mais également des réformes structurelles modifiant considérablement la structure publique, le rôle de l'État et le fonctionnement de l'économie.

Ces mesures, dont nous avons détaillé uniquement les plus importantes concernant la résolution de la crise bancaire et le cadre de gestion budgétaire, ont été particulièrement efficaces et ont contribué au rétablissement rapide de la confiance des marchés financiers et à l'assainissement des finances publiques. Face à un tel succès, les États membres de l'UEM peuvent-ils s'inspirer de ce modèle suédois ?

Une grande similarité entre la situation de la Suède durant les années 1990 et celle de l'UEM (surtout l'Irlande et l'Espagne) avant et après 2008 montre que l'UEM peut effectivement reprendre un certain nombre de principes, de mesures et de réformes suédois pour enfin sortir de sa crise à multiples facettes. Cependant, la crise actuelle est d'une dimension tout autre, elle touche l'ensemble des pays de l'UEM soit directement soit via l'effet de contagion. Du fait de cette dimension amplifiée et en raison de l'hétérogénéité des pays concernés directement et indirectement par la crise, il est difficile de calquer les méthodes de résolutions de crise de la zone euro sur celles de la Suède.

L'Europe doit trouver son propre modèle. Des pistes existent mais nécessitent une volonté

politique forte et unanime. L'une d'elle est évidemment de réfléchir à une certaine forme de fédéralisme budgétaire pour avoir une convergence des politiques budgétaires, un *policy-mix* plus efficace, une mutualisation des coûts des dettes souveraines et une puissance budgétaire décuplée au niveau de l'UEM (si ce n'est pas au niveau de l'UE). L'Union bancaire européenne qui est en train d'être construite pourrait contribuer à résoudre la crise actuelle et à faire avancer la construction européenne. Cependant, de nombreux obstacles politiques pourraient bloquer ces avancées institutionnelles et politiques étant donné que celles-ci impliquent nécessairement d'importants effets redistributifs pour les États membres de l'UEM.

Les villes européennes seront-elles solubles dans la mondialisation ?

René Kahn*

Compte rendu de lecture de l'ouvrage de Patrick Le Galès : « Le retour des villes européennes »

Les villes et parmi elles les plus grandes (villes globales, mégapoles et métropoles) sont actuellement à l'honneur pour des raisons qui tiennent principalement, mais pas exclusivement, à la recomposition et à la concurrence territoriales. Face aux mécanismes d'ajustement enclenchés, entre autres, par le processus de mondialisation et la construction européenne, de multiples forces conscientes de régulation et de dérégulation s'affrontent au cœur des villes.

Il n'est donc pas surprenant que soient aujourd'hui publiés de nombreux ouvrages d'économie urbaine ou issus d'autres spécialités connexes qui donnent à réfléchir sur les fonctions des agglomérations urbaines et les mutations profondes qui affectent aujourd'hui ces institutions humaines parmi les plus anciennes et les plus fondamentales. Face à un choix assez large (cf. bibliographie) nous avons sélectionné pour ce compte-rendu de lecture la nouvelle édition de l'ouvrage de Patrick Le Galès consacré aux villes européennes de taille moyenne, intitulé : « *Le retour des villes européennes* ». Il s'agit ici de la réédition en 2011 d'un livre initialement publié en 2002 et augmenté d'une préface inédite. La crise de 2008 et ses prolongements replacent la réflexion de Patrick Le Galès au cœur des interrogations actuelles : les villes moyennes sont-elles en crise, vont-elles résister ou se fragmenter et pour certaines disparaître ?

L'approche est à la fois théorique et très richement documentée. Ce livre qui a déjà fait l'objet de nombreuses traductions, d'analyses et de débats internationaux, se positionne en surplomb de la littérature sur le phénomène urbain. Extrêmement dense, issu d'un travail de longue haleine, (1996-2000, complété jusqu'en 2011), construit initialement sur une série d'enquêtes et un mémoire de HDR, cet ouvrage a pris le temps d'élaborer une thèse

forte sur la spécificité et la pérennité des villes européennes.

Selon son auteur les villes européennes de taille moyenne (entre 200 000 et 2 millions voire 3 millions d'habitants au plus, identifiées usuellement dans la littérature comme les villes de rang 3 à 6) constituent dans le monde un phénomène original, une catégorie à part dans l'organisation urbaine. La ville européenne n'est pas originale par sa taille. Située entre un État central forcé de desserrer ses contraintes et une myriade de groupes fragmentés porteurs d'intérêts économiques et politiques spécifiques, elle constituerait une structure sociale différenciée et robuste à forte régulation politique, dotée d'une capacité d'initiative propre pour assurer ses besoins, son propre développement et au-delà, dotée d'une réelle capacité d'orientation de la société.

Les principales caractéristiques des villes européennes sont les suivantes :

- Un tissu dense, ancien, polycentrique et stable de villes de toutes tailles et largement différenciées.
- Ces villes sont soutenues par un État sans dépendre exclusivement de lui. Elles font constamment l'objet d'investissements de long terme en logement, équipements, infrastructures, réseaux, services publics, etc. ;
- Ce sont des entités polarisées. L'agglomération européenne qui comporte des zones suburbaines et des couronnes périurbaines est polarisée par une ville centre, un centre-ville et même une place centrale au cœur du centre-ville ;
- Les villes européennes se caractérisent surtout par une dimension politique forte. Elles sont dotées de structures de gouvernance qui implique la mobilisation de multiples parties prenantes et possèdent

* Université de Strasbourg

une grande capacité d'initiative dans la formulation et la conduite de projets territoriaux de développement, dans la mise en œuvre de politiques publiques et dans l'orientation des choix de société. En un mot les villes européennes sont des acteurs à part entière de leur destin. Du moins jusqu'ici.

Tout l'intérêt du livre est de confronter le constat de ces caractéristiques et des capacités des villes européennes aux nombreuses forces à l'œuvre qui sont susceptibles de les déstabiliser, de les remettre en cause, de susciter une recomposition territoriale, une vaste réorganisation spatiale sur des bases nouvelles, un démantèlement de l'armature urbaine en Europe entraînant ainsi une marginalisation voire le déclin (selon les hypothèses les plus pessimistes) d'environ la moitié d'entre elles. De fait, un processus de métropolisation qui conduit les grandes villes à se développer en captant des populations issues de villes de taille inférieure, s'est déjà engagé et peut laisser craindre la confirmation de ce scénario.

Les forces qui appellent une réorganisation générale des territoires, une redéfinition de leur gouvernance, de leurs compétences de leurs spécialisations sont connues. Il s'agit de la révolution technologique, notamment celle des NTIC, du processus de mondialisation de l'économie, de la forme actuelle de la construction européenne (qui, en mettant en avant le principe de la concurrence libre et non faussée, l'étend désormais à la concurrence territoriale), de la montée qui semble irrépressible des comportements individuels de sécession et des comportements collectifs de ségrégation spatiale et enfin (*last but not least*), de l'augmentation de la dépendance des espaces organisés à l'égard du capitalisme. Les villes européennes sont-elles adaptées au besoin du capitalisme mondialisé contemporain ? On peut en douter. Les crises que traversent actuellement les pays de l'Europe du Sud ainsi qu'un grand nombre de régions européennes situées indifféremment dans tout l'espace européen y compris au cœur de la grande dorsale, les difficultés financières d'un grand nombre de villes, les problèmes récurrents des banlieues, donnent corps à cette hypothèse, ou du moins justifient ces interrogations.

« Si ces arguments sont menés jusqu'à leur terme, c'est-à-dire si les villes sont avant tout déterminées par les technologies et le capitalisme mondialisé, l'avenir des villes européennes n'apparaît pas réjouissant » (p. 242)

Ces questions sont donc à prendre au sérieux. Ce n'est parce que les villes européennes ont une histoire longue et reposent sur des traditions anciennes qu'elles sont assurées de se pérenniser. Les grandes aires urbaines américaines, sans parler des bouleversements dans les villes des pays émergents, ont également connu des difficultés et des changements majeurs les obligeants à se réformer, à réviser leur offre de services publics locaux, à accepter une spécialisation accrue et une réorganisation sans état d'âme par les échanges. D'un point de vue théorique ce livre de sociopolitique comparée (*political economy*) s'inscrit dans une tradition durkheimienne et wébérienne (ou néo-wébérienne) selon laquelle la ville est constituée d'acteurs sociaux organisés en groupes, dotée d'un appareil administratif et d'un pouvoir politique fort, d'une capacité de résistance et d'adaptation y compris aux évolutions économiques.

La ville européenne saurait mieux que d'autres, préserver la diversité (structurée par des institutions adaptées) grâce à des autorités publiques soucieuses de culture, de cohésion, d'intégration et capables de réguler l'économie pour en retirer les effets bénéfiques. Les institutions des villes européennes se distingueraient des autres institutions urbaines dans le monde parce qu'elles disposent de suffisamment d'autonomie pour offrir des biens et services collectifs, qu'elles peuvent encore réduire les inégalités, créer du logement social, s'engager sur la voie du développement durable, etc.

En ce sens, la ville européenne moyenne étudiée et conceptualisée par Patrick Le Galès entre en opposition avec d'autres hypothèses et d'autres modèles comme par exemple :

- Le modèle de la ville globale (*global cities*) défendu par Saskia Sassen et largement soutenue par la vision de la commission européenne et les travaux ESPON/ORATE sur les Metropolitan European Growth Areas (MEGAs) et les Fonctional urban areas d'importance transnationale ou nationale (FUAs, aires urbaines fonctionnelles) ;
- La coalition de croissance illustrée par le développement des métropoles et de la coopération métropolitaine (ESPO/ ORATE, DATAR) ;
- La généralisation des réseaux hiérarchisés de villes, fortement spécialisés et mondialisés, observables en Chine en Inde et aux USA, et en cours de structuration en Europe (Halbert, Cicille & Rozenblat 2012),

proche des villes en archipels chères à Pierre Veltz ;

- L'hypothèse marxienne soutenue, en autres, par D. Harvey et N. Brenner d'une transformation des villes commandée par les besoins d'accumulation du capital ;
- Le modèle des « Shrinking cites » ou des villes européennes obsolètes, étayé par le constat du déclin démographique et économique de certaines villes.

Face à ces modèles porteurs pour l'essentiel de mauvaises nouvelles (viabilité problématique ou fragmentée de ces nouveaux espaces urbains), l'auteur fait face, il dénonce certaines faiblesses de l'analyse théorique, il démontre à partir d'enquêtes de terrains et de données complémentaires, la crédibilité de l'hypothèse de la robustesse des villes moyennes européennes, (le retour des villes européennes) tout en s'interrogeant : jusqu'à quand ? « *La question posée au départ demeure : les Européens vont-ils inventer une nouvelle forme de capitalisme institutionnalisé et territorialisé dont les villes seront l'un des piliers et des acteurs ? A défaut, le jeu de la transformation des échelles, des processus de déterritorialisation et de reterritorialisation pourrait se traduire par des profondes transformations du modèle européen, ...* », p. 424.

L'auteur s'oppose à la thèse de la convergence des villes vers un modèle unique modelé par le capitalisme et les réseaux d'acteurs. Il s'oppose à l'idée d'un monde urbain indifférencié constitué d'autoroutes, de zones résidentielles plus ou moins organisées et de supermarchés.

On voit ici que les enjeux de la construction européenne et du choix du modèle économique et social, ne se limitent pas au position-

nement de l'Europe dans le monde mais engagent également le mode de vie, le plus ancré dans les traditions et dans le quotidien, des citoyens européens.

Bibliographie indicative

CHARMES Eric (2011), *La ville émiétée*. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine, PUF.

ESPON/ORATE (2012), [Regions and cities in a global economy](#), European Union.

ESPON/ORATE (2006), [Espon Atlas. Mapping the structure of the European territory](#), European Union.

GLAESER Edward, (2011), *Des villes et des hommes*, Enquête sur un mode de vie planétaire, Flammarion.

HALBERT Ludovic, (2009), *L'avantage métropolitain*, PUF.

HALBERT Ludovic, CICILLE Patricia & ROZENBLAT Céline (2012), *Quelles métropoles en Europe ?* Des villes en réseaux Travaux n°16, DATAR.

HARVEY David (2011), *Le capitalisme contre le droit à la ville*, néolibéralisme, urbanisation, résistance, Amsterdam
LE GALES Patrick (2011), *Le retour des villes européennes*, Presses de la Fondation nationale des Sciences Politiques, 486 pages, Paris.

RERU (2012-2), *Mutations économiques des villes petites et moyennes*, Armand Colin.

ROZENBLAT Céline & CICILLE Patricia (2007), *Les villes européennes, analyse comparative*, UMR espace CNRS 6012, Montpellier.

VELTZ Pierre (2012), *Paris, France, Monde*. Repenser l'économie par le territoire, L'Aube.

OBSERVATOIRE DES POLITIQUES ECONOMIQUES EN EUROPE

Pôle européen de gestion et d'économie (PEGE), 61, avenue de la Forêt Noire - 67085
Strasbourg Cedex

Site Internet : <http://opee.unistra.fr>

Directeur de la publication : Michel Dévoluy, Chaire Jean Monnet

Imprimé dans le cadre de l'Université de Strasbourg

Numéro ISSN. 1298-1184

Co-responsabilité de l'OPEE : Michel Dévoluy et Gilbert Koenig

Ont participé à la rédaction de ce bulletin : Damien Broussole, UDS (LARGE), Meixing Dai, UDS (BETA), Michel Dévoluy, UDS (BETA), René Kahn, UDS (BETA), Gilbert Koenig, UDS (BETA), Nicolas Mazuy, UDS, Marie-Claude Rioux, UDS, Eric Rugraff, UDS (BETA), Samuel Sarfati, UDS.

Conception graphique : Pierre Roesch, Strasbourg

Mise en page : François Mauviard et Meixing Dai

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG

