

## « STABILITÄTSPAKT »\* : CONCEVOIR LA POLITIQUE DE L'ESPACE UEM

HANS-HELMUT KOTZ \*\*

*« Les finances publiques constituent l'un des angles d'attaque privilégiés pour entreprendre l'analyse de la mécanique sociale, et en particulier, bien que non exclusivement, de la mécanique politique ».*

Joseph Schumpeter (1918)<sup>1</sup>.

**L**e sombre tableau dessinant les perspectives de l'économie allemande est loin d'appartenir au monde de raretés. Dans un rapport spécial, publié fin Avril, le Conseil des Experts Economiques, instance officielle, bien qu'indépendante de l'Etat, présente, disons-le, une évaluation faisant preuve d'une profonde inquiétude, et décrit une « congestion de croissance », à savoir : une dépression économique structurelle. Dans le même état d'esprit, un diagnostic chaque jour plus affirmé présente les principaux coupables et responsables des tendances néfastes actuelles : la lourdeur fiscale, les réglementations contraignantes (particulièrement, la rigidité des marchés du travail et des biens), les coûts unitaires de main-d'œuvre (qui s'éloignent de ceux des concurrents) et, finalement, une devise trop forte pour le bien-être. Si l'on jette un regard rapide aux chiffres publiés par l'OCDE concernant l'Allemagne, la tendance est en effet désillusionnante. Exprimée dans une devise commune le coût de la main d'œuvre a, par rapport à ses concurrents, augmenté de 18 % sur les cinq dernières années. Néanmoins, les prix à l'exportation n'ont en comparaison pas fondamentalement changé. Par conséquent, le choc a essentiellement été absorbé par les marges et par une contraction de l'emploi dans le secteur de l'import-export. Nonobstant, les exportations du « Standort Deutschland » ne sont pas parvenues à atteindre le taux d'expansion de

291

\* « Pacte de stabilisation ».

\*\* Deutsche Girozentrale -Deutsche Kommunalbank, Frankfurt am Main et Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht.

<sup>1</sup> Schumpeter, Joseph (1918) : *Die Krise des Steuerstaates*, réimprimé chez : Rudolf Hickel (ed 1996) : *Die Finanzkrise des Steuerstaates, Beiträge zur Politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*, Frankfurt : Suhrkamp, p. 331.

« ses » marchés. Par conséquent, sa part des exportations mondiales a chuté de 1,5 point (à environ 10 %)<sup>2</sup>.

Cela dit, le *Modell Deutschland*, qui était censé s'europaniser par le biais du Traité de Maastricht, est à nouveau en train de subir une réévaluation critique<sup>3</sup>. Par ailleurs, les paroles de cette chanson sur un ton plus léger ne sont pas vraiment tout-à-fait nouvelles. *The Economist*, en Mai 1988, par exemple, résumait précisément le point de vue sceptique dans une publication intitulée « Wunderkind at 40 ». En réalité, les jugements sur l'avenir de l'économie allemande étaient pratiquement aussi sombres au début des années 80<sup>4</sup>. Bien évidemment de telles perceptions cycliques suivent une trajectoire facilement perceptible, montrant une tendance pessimiste qui atteint généralement son sommet peu de temps après une dépression économique.

Alors que les chiffres, du moins comparativement parlant, n'ont pas abondé significativement dans le sens de ces affirmations, cette fois, cependant, l'attitude ambiante semble être beaucoup plus circonspecte. C'est ce qui au moins se dégage à première vue. Des entrepreneurs désinvoltes et peu patriotes, par exemple, s'acheminent apparemment vers la porte de sortie. En 1995, les exportations de capitaux ont atteint DM 48 milliards, augmentant considérablement de 80 %. (Alors que nous abordons simplement ici la tendance régnant dans les débats publics et dans les cercles politiques, nous n'envisageons guère de formuler d'objections critiques à l'égard de ces positions)<sup>5</sup>. Néanmoins, juste pour reprendre les opinions sur le chiffrage des investissements directs étrangers, elles doivent d'abord être mesurées par rapport aux dépenses brutes d'investissement. Ce n'est qu'alors que l'orientation extérieure devient palpable. A ce propos, cependant 1990 a fait montre de chiffres encore plus élevés : 7,6 % contre 6,4 % respectivement. Par ailleurs, les investissements directs étrangers en Allemagne ont repris en 1995 également, bien que, admettons-le, très modérément, soit de DM 11 milliards à DM 14 milliards. Par conséquent, tandis que les chiffres nets indiquent probablement une certaine perte d'attractivité locale, la raison de force qui sous-tend cette envolée de capitaux tellement commentée est liée à l'établissement (ou plutôt à la consolidation) d'une part de marché, reflétant ainsi l'internalisation de la production. Si l'on considère en effet la situation d'autres pays, comme par exemple

2. Consulter l'OCDE, *Perspectives Economiques* 59, Paris, Juin 1996, Annexe, Tables 43-46.

3. Consulter Delattre, Lucas : *Le consensus allemand écorné*, Le Monde, 20 Juin 1996, p.1 et 16, pour une présentation assez nuancée et Erik Izraelewicz : *Le retour du modèle allemand*, Le Monde, 19 Septembre, 1995, pp. 1 et 17 dans un style plus optimiste.

4. Consulter, par exemple, Giersh, Herbert (ed. 1983) : *Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik*, Stuttgart. DVA

5. Consulter à ce sujet Wilhelm, Markus (1996) : *Gruede fuer Direktinvestitionen*, ifo-Schnelldienst, 7-8/1996.

la France, à l'égard des investissements directs étrangers, les sorties nettes de capitaux sont comparativement modérées).

Qui plus est, l'approche tant vantée du consensus qui devrait faire face aux conflits de distribution fait, semble-t-il, déjà partie du passé. Le *Pacte pour l'emploi*, annoncé dans un communiqué conjoint par les employeurs, les syndicats et le gouvernement fédéral à la fin Janvier n'est plus qu'un souvenir qui s'estompe à pas de géant. Il a été suivi par un *Programme d'action* gouvernemental en avril, lequel a donné lieu à une importante série de mesures d'épargne -allant de diminutions de remboursements maladie jusqu'à des réductions de l'assurance maladie et des retraites. Ce programme a été approuvé par le Bundestag, la chambre basse du parlement, dès sa première présentation au début du mois de Juillet. Le gouvernement de Bonn envisage d'effectuer en 1997 des économies fiscales atteignant presque DM 70 milliards (DM 25 milliards pour le budget fédéral, DM 25 milliards dans les budgets des états et municipaux et finalement DM 19 milliards dans les programmes de sécurité sociale). Même dans l'hypothèse de prévisions gouvernementales optimistes concernant la croissance du PIB, ceci se traduirait par une coupe fiscale d'environ 2 % du PIB.

En attendant, pour refléter ce sentiment plutôt modéré, le DM a perdu en termes réelles et par rapport aux autres monnaies du SME, presque 3 % de son pouvoir d'achat depuis le début de cette année. Les écarts d'intérêts au sein du SME sont à peu près estompés. C'est la raison pour laquelle l'on peut concevoir des scénarios dans lesquels le marché obligataire allemand perde son rôle en tant qu'étalon européen. Dans cet esprit, les obligations en DM se négocient avec un escompte par rapport aux titres en FF sur les marchés à terme<sup>6</sup>. Incidemment, à l'automne 1990, ainsi qu'au printemps 1992, des attitudes similaires avaient vu le jour. En revanche, les attaques dont le franc français a été la cible en 1993 et 1995 ont été essentiellement motivées par le sentiment instinctif des acteurs représentatifs du marché notant que le tissu social subissait une tension insoutenable. Par conséquent, dans l'attente de possibles tensions sociales provoquées par un déséquilibre interne, des attaques spéculatives ont noirci ce tableau. Dans le même esprit, au cas où la cohésion sociale -la stabilité relative- ne serait plus un trait distinctif du mécanisme allemand permettant d'affronter les conflits, un tel retournement de tendance pourrait gagner du terrain. Il existe par ailleurs une autre explication à l'égard de la disparition des écarts de taux. Ils pourraient tout aussi bien témoigner du phénomène que le marché entretemps accepte la résolution d'un noyau dur de nations

6. Artus, Patrick (1996) : *La France peut-elle devenir le pivot financier et monétaire d'Europe ?*, dans *Flash, Département de Recherche de la CDC*, Juin 24, 1996.

européennes pour que la perspective « euro » devienne une réalité. Vu sous cet angle, le critère des taux d'intérêt est globalement une auto-confirmation.

Quoi qu'il en soit, si l'on part de ces observations fortuites, il n'est guère surprenant qu'une certaine attitude de fin de siècle se dégage de maintes évaluations, dont certaines ne sont pas les moins officielles. Si tout cela était vraisemblable, nous sommes probablement en train de traverser l'une de ces *Wendepochen* schumpéteriennes (époques de changement), dans lesquelles « l'Existant se désagrège et se transforme en Nouveau, témoin perpétuel des crises fiscales dues aux vieilles méthodes »<sup>7</sup>.

### ***Les contraintes intemporelles du budget se font sentir, après-tout***

En 1989, le secteur public allemand jouissait d'un petit excédent. Ceci résultait d'un programme de consolidation soutenu. Entre 1983 et 1989, les dépenses publiques se sont accrues sur une base annuelle de 1,3 % de moins que le PNB. Par conséquent, la part du secteur public a été réduite de 50 % à environ 46 % du PNB. (Incidentement, le gouvernement vise à revenir à ce niveau de pré-unification). Après, cependant, il y a eu la réunification du pays. Depuis 1991, cela a impliqué des transferts nets, en moyenne, d'environ 4,5 % de la valeur ajoutée d'Allemagne occidentale. Par conséquent, le secteur public, y compris le système de sécurité sociale, a transféré environ DM 1.000 milliards aux *Laenders* orientaux. A présent, ces subventions représentent encore environ 40 % du PIB d'Allemagne de l'Est<sup>8</sup>. La recette et les dépenses fiscales ont, en effet, reflété entretemps et pendant certaines périodes une économie faible. Une capacité excédentaire et un taux élevé de chômage ont été les symptômes évidents d'une telle situation. Néanmoins, l'accumulation de la dette du secteur public depuis 1990 (excluant le secteur de la sécurité sociale) qui s'élevait de DM 1,190 milliards (soit 49 % du PIB) jusqu'à DM 2,150 milliards (soit 60 % du PIB) à la fin de cette année est fondamentalement le résultat du fossé significatif entre la capacité d'absorption de l'Allemagne de l'Est et la production régionale.

La situation qui conduit à un resserrement de la bourse publique est devenue particulièrement difficile à supporter, car la charge fiscale est déjà perçue comme insupportable. Par ailleurs, ce qui complique davantage le tableau, une restriction de toute sorte d'acquis (i.e. : âge de retraite, congé maladie, indemnités chômage et avantages de sécurité

7. Schumpeter, *ibid.*, p. 332.

8. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten 1995/96*, p. 151.

sociale) rencontre inéluctablement une résistance féroce. Après tout, le niveau comparativement élevé de ces avantages semblait être essentiellement la composante du modèle allemand. Par la suite, cependant, le montant des fonds disponibles pour des transferts est de toute évidence limité par la résistance fiscale et la dynamique désagréable des déficits et de la dette. D'où, à moyen terme, le fossé entre la demande effective de biens collectifs (y compris la redistribution, soit le transfert de pouvoir d'achat réel) et la volonté de payer les impôts doit être comblé. Autrement dit, les avantages doivent être répartis sur un groupe significativement élargi de personnes qui se considèrent elles-mêmes comme des ayants droit.

Il n'y a aucun doute que la politique fiscale consiste en une série de décisions interdépendantes. Par conséquent, le fait de vivre temporairement au dessus de ses propres moyens implique un contrôle réduit sur ses ressources futures. Par conséquent, face aux conséquences pernicieuses de déficits prétendument incontrôlés en toile de fond, l'objectif de la politique fiscale allemande doit être de restaurer l'équilibre entre la demande de biens publics et la volonté (réticence) de faire face à davantage d'impôts ou de cotisations de sécurité sociale. La préoccupation réside dans la restriction du budget inter-temporel du secteur public, ce qui veut dire que la valeur actualisée des dépenses futures doit être égale à la valeur adéquatement escomptée de ces recettes nettes moins la valeur de la dette en cours.

295

Une façon de s'adapter à ce défi consisterait à imiter le cours de la politique fiscale, qui a été suivie sur une grande partie des années 80. Néanmoins, ici l'on doit se hâter d'ajouter que dans le cadre de la situation politico-économique présente, la tâche qui nous incombe aujourd'hui semble être plus décourageante. Autrement dit, les contraintes sont plus fortes puisque la stabilisation de la position débitrice doit essentiellement provenir des non-intérêts et des non-transferts vers la partie Est-allemande de l'équation budgétaire. Par conséquent, face à ce contexte de taux d'intérêt réels élevés et de faible croissance, la question de la capacité d'endurance devient de plus en plus cruciale.

### **« Stabilitätspakt » : la conception d'une macro-politique pour l'espace UEM**

Bien évidemment, le programme gouvernemental, tel que présenté brièvement ici, pourrait facilement être dévoyé. Ce ne serait pas essentiellement à cause de l'opposition des gouvernements des Länder dominés par les sociaux-démocrates. Pas non plus en raison d'un phénomène relativement récent, la résistance des membres est-allemands du parti chrétien démocrate au pouvoir qui, tenant compte de la

situation spécifique de leur circonscription électorale, s'opposent particulièrement à toute restriction financière dans le programme de créations d'emplois. Les principaux enjeux du programme sont économiques et c'est ici qu'apparaissent finalement les ramifications européennes.

Suite à l'importante intégration économique des nations européennes, le premier et le plus retentissant débordement concerne l'impact de l'austérité fiscale allemande sur une situation cyclique fondamentalement fragile. Même si l'on admet que le multiplicateur à court terme est un, la baisse de la demande devrait, par son impact, amener une déviation négative de même ampleur de la production par rapport à sa tendance à long terme ou naturelle. L'on peut, néanmoins, imaginer les circonstances plutôt hypothétiques dans lesquelles les effets secondaires de la demande d'une telle gestion de la restriction seraient compensés par les effets de confiance. Supposons, un instant, que l'opinion du marché sur la trajectoire de la politique fiscale est qu'elle ne parvient pas à répondre aux exigences de solvabilité. D'où, afin de contrecarrer leurs craintes, les emprunteurs ne prendraient ces titres qu'avec une prime de risque substantielle. Dans ce cas, s'éloigner de l'abîme réduirait significativement le fardeau des taux d'intérêt et par conséquent augmenterait en particulier les dépenses d'investissement privées. C'est dans cette optique que raisonnait au début des années 80 le Conseil des Experts Economiques. La question fondamentale est néanmoins de savoir si c'est vraiment ce contexte dans lequel nous nous trouvons. En des circonstances moins dramatiques, ce sont les effets standard qui s'appliquent. La restriction des dépenses publiques conduira à une demande globale plus faible, par conséquent à des impôts plus bas et à des dépenses plus élevées concernant les indemnités chômage. Tout cela se tient à fortiori si les prix relatifs sont aussi rigides et si les marchés sont aussi inflexibles que l'opinion officielle allemande lorsqu'elle a affirmé son *Programme d'action*. Par ailleurs, et dans la perspective de 1997, le même jeu est bien entendu suivi dans tous les pays aspirant à devenir membres du club « Euro ». Par conséquent, si l'on suppose que cette restriction fiscale appliquée simultanément n'entraîne pas une chute de la production -en tendance- alors tous les modèles standard requièrent, au minimum, une refonte substantielle.

Quoi qu'il en soit, les stabilisateurs automatiques sont perçus comme étant un bien de luxe inabordable. Par ailleurs, dans son tout récent *Rapport Economique du Président*, le *Conseil Américain des Conseillers Economiques* souligne assez innocemment à la page 42 que, dans le but « de protéger l'économie des hauts et des bas du cycle économique... tant la politique monétaire que fiscale sont des éléments importants de ces efforts de stabilisation de courte durée... Par conséquent, la capacité de la

politique fiscale à atténuer les fluctuations économiques dépend essentiellement de son rôle en tant que « stabilisateur automatique » par lequel les dépenses et les recettes fiscales changent de manière à réduire l'amplitude du cycle économique ». Assez naturellement, dans la perspective de l'UEM, cela pourrait être considéré comme provenant du « pays des Cathares » des économistes. Nonobstant, la nouvelle orthodoxie a été enchâssée dans le *Stabilitätspakt* (pacte de stabilité). En réalité, l'orientation proposée s'approche autant que possible d'une règle de budget équilibré, ce qui n'est pas exactement une proposition conforme au courant économique dominant. Cela implique, plus clairement, que l'instrument de politique fiscale nationale devrait être également abandonné. Ce qui serait une réorientation politique majeure. De par son caractère dépendant de règles, ce nouveau concept témoigne d'une forte méfiance envers la politique, ce que l'on peut légitimement comprendre. Cependant, cela équivaldrait à faire montre d'une unanimité européenne de façade, si l'on négligeait les attentes, et les frustrations grandissantes, de ceux qui se sont lancés dans le projet « Euro » pour des raisons assez différentes. Tout ceci est lié au débat beaucoup plus complet de la conception de la politique économique au pays d'UEM. C'est ici que les questions relatives à l'*Ordnungspolitik* (politique concernant le cadre à long terme) sont sous les feux de la rampe. Par conséquent, compte tenu de l'évolution des choses, il serait intéressant de mesurer les enjeux futurs en lisant *Grundsätze der Wirtschaftspolitik* (Principes d'Economie Politique) de Walter Eucken publié en 1955 et, en particulier, la page 254 sur les principes de constitution et la page 291 sur les principes de régulation.