

# La coordination internationale des politiques économiques et sociales des États

**Serge d'Agostino**

Professeur de Chaire Supérieure, lycée Camille Vernet (Valence).

**A**u sein d'une économie mondialisée, l'efficacité des politiques économiques et sociales des États pourrait être renforcée par leur coordination au plan international. Celle-ci rencontre toutefois plusieurs limites. Les pays membres de l'Union économique et monétaire européenne y sont d'ailleurs confrontés.

***La mondialisation incite à la coordination des politiques économiques et sociales, d'une part du fait des interdépendances croissantes entre les pays et, d'autre part, en raison des effets sociaux négatifs de la mondialisation.***

## **Des économies de plus en plus interdépendantes**

**L**a mondialisation implique l'essor des échanges de biens et de services. Dès lors, les États ne peuvent plus élaborer leurs politiques économiques et sociales sans prendre en compte celles de leurs partenaires commerciaux.

Par exemple, en France, le nouveau gouvernement de Gauche, issu des élections de mai 1981, met en oeuvre une politique de relance budgétaire destinée à réduire le chômage. Mais, depuis 1979, les pays du G7 avaient décidé d'accorder la priorité à la lutte contre l'inflation. En 1981, la France fait donc cavalier seul : ses partenaires commerciaux, en particulier l'Allemagne, ont opté pour des politiques d'austérité freinant ainsi leurs importations et donc les exportations françaises. Dans le même temps, la relance dope les importations françaises : pour produire davantage, il faut importer des produits primaires mais aussi des machines que les entreprises françaises ne sont pas capables de produire ; la consommation se porte sur des produits importés en raison d'une compétitivité déficiente des firmes françaises. Finalement, la relance française a bénéficié en partie à ses partenaires sans effet en retour en raison d'un manque de coordination.

La mondialisation induit également des mouvements de capitaux, dont l'importance croît du fait de la déréglementation. Les

États doivent alors conduire leurs politiques économiques et sociales en anticipant les réactions des opérateurs sur les marchés financiers et des dirigeants des firmes multinationales.

L'exemple de la relance française de 1981 est une nouvelle fois emblématique. Elle intervient à un moment où les taux d'intérêt américains augmentent fortement (depuis 1979) : Paul Volcker, le Président de la Federal Reserve, veut réduire la création monétaire et éradiquer l'inflation. S'étant engagé à ne pas dévaluer le franc, le nouveau gouvernement français est alors contraint à deux niveaux : d'une part, le marché monétaire américain est plus attractif (car plus rémunérateur) que le marché français ce qui incite à augmenter les taux français pour stopper les fuites de capitaux (par ailleurs, alimentées par les craintes qu'inspire l'arrivée de la Gauche au pouvoir) ; d'autre part, préserver les cours du franc interdit de réduire les taux d'intérêt. Le gouvernement français ne peut alors opter pour une politique monétaire de relance (baisse des taux d'intérêt).

## Les "dégâts sociaux" de la mondialisation ■

**L**a mondialisation accentue la concurrence entre les firmes. *De facto*, elle place les travailleurs les moins qualifiés des pays développés en situation difficile face à ceux des pays en développement ou à ceux d'Europe centrale et orientale ou de l'ex URSS. En effet ces travailleurs sont moins coûteux à productivité et qualification égale. Au sein des pays développés, la mondialisation commande la compression des coûts, d'où la multiplication des plans de licenciements. Par ailleurs, les gagnants de la mondialisation (notamment les travailleurs les plus qualifiés du Nord et les élites du Sud) tendent à développer des stratégies de refus du financement collectif des services publics, privilégiant l'usage de services privés (gardiennage, écoles privées...). Ces comportements, analysés notamment par l'américain Robert Reich dans son livre *"l'économie mondialisée"* (1993), clivent davantage les sociétés et les placent sous la menace d'explosions sociales majeures et/ou de paupérisation d'une grande part de leur population.

La nécessité de doper la compétitivité incite les firmes à mettre en œuvre des combinaisons productives plus capitalistiques et à recourir à des innovations de procédés (progrès technique) réduisant les besoins de main-d'œuvre. Cette perspective occulte le fait que le progrès technique est également créateur d'emplois, y compris lorsqu'il s'agit d'innovations de procédés. Néanmoins, elle met l'accent sur des effets négatifs possibles qui, microéconomiquement et/ou sectoriellement, peuvent nuire à l'emploi : l'industrie textile française, par exemple, a largement recouru à l'automatisation pour élever la productivité du travail et l'emploi a bien été réduit. Ces effets peuvent

être particulièrement néfastes au commerce local dans certaines villes ; ils peuvent provoquer la désindustrialisation et donc la dévitalisation de certaines régions ; etc. Les politiques économiques et sociales nationales doivent prendre en compte ces difficultés, par exemple en mettant en œuvre des programmes de formation destinés aux publics les plus vulnérables, en prévoyant la distribution de revenus compensatoires, en améliorant le fonctionnement du marché du travail...

Par ailleurs, l'absence de coordination pourrait être source de difficultés. Par exemple, un État pourrait décider de réduire les charges sociales pesant sur les le coût du travail non qualifié ou laisser se déprécier sa monnaie sur les marchés des changes..., pour doper la compétitivité prix des firmes. Ces mesures décidées unilatéralement pourraient être ressenties comme une agression commerciale par les autres pays et déclencher une série de mesures de représailles (érection de barrières douanières) néfastes à tous, comme ce fut le cas au début des années 1930...

***La coordination internationale des politiques économiques et sociales est donc souhaitable dans une économie mondialisée. Néanmoins, ces effets positifs ne sont pas assurés.***

## Qu'est-ce que la coordination internationale des politiques économiques et sociales ? ■

**L**a coordination internationale est une forme de coopération entre États nationaux destinée à accroître l'efficacité de leurs politiques économi-

ques et sociales. Celles-ci sont élaborées dans le cadre national par les États mais en tenant compte des interdépendances entre les pays afin d'assurer la compatibilité de ces politiques.

Le champ de la coordination ne se réduit pas aux politiques conjoncturelles : rien n'interdit d'y inclure également les politiques structurelles.

Par ailleurs, la coordination ne doit pas être confondue avec la mise en œuvre de politiques communes, celles-ci n'étant pas conçues au sein de chaque État : ainsi, la politique agricole commune (PAC) est élaborée au niveau de l'Union européenne par les États et non au niveau de chacun d'eux ; la coordination ne doit pas non plus être assimilée à l'élaboration de politiques uniques qui supposent que les États délèguent, dans certains domaines, leur pouvoir discrétionnaire à une instance décisionnelle qui leur est supérieure : par exemple, la politique monétaire appliquée par la Banque centrale européenne n'est pas le fruit d'une coordination des politiques nationales.

La coordination n'impose pas des politiques identiques. La prise en compte des interdépendances commande parfois des politiques divergentes.

Ainsi, en 1979, au sommet de Tokyo, le G7 a donné priorité à la lutte contre l'inflation : dans ces pays, les politiques monétaires et budgétaires sont alors restrictives. En revanche, un an plus tôt, au sommet de Bonn, ces pays s'étaient entendus sur "un programme d'action différenciée" qui stipulait que l'Allemagne et le Japon devaient être "les locomotives" de l'économie mondiale en relançant leur demande intérieure, pour accroître leurs importations ; dans le même temps, les États-Unis devaient freiner leur activité intérieure pour ralentir les importations, diminuer leur déficit courant et stabiliser le dollar.

## Les modalités de la coordination ■

Dans un rapport du Conseil d'analyse économique paru en 1998, l'économiste Pierre Jacquet (Directeur-adjoint de l'Institut français de relations internationales, l'IFRI) définit la coordination internationale des politiques économiques (et/ou sociales) des États comme une "**coordination stratégique**" : elle a pour objet la maximisation du bien être collectif (celui des États-nations) en exploitant les interdépendances entre économies nationales.

Selon P. Jacquet, la "**coordination stratégique**" des politiques économiques (ou sociales) repose *a priori* sur une forme de "**coordination discrétionnaire**". Celle-ci implique que les États exercent conjointement le pouvoir discrétionnaire qu'ils mobilisent lorsqu'ils déterminent leurs politiques économiques et sociales. Il s'agit d'élaborer en commun "*un ensemble de politiques fondées sur l'utilisation différenciée des instruments des politiques économiques qui restent à la disposition des parties prenantes*". Cette forme de coordination est très exigeante : elle repose sur l'acceptation de la contrainte qu'impose la prise en considération des effets des politiques nationales sur les partenaires ; en outre, elle "*suppose une volonté commune d'aboutir, s'inscrivant dans la durée*".

La mise en œuvre d'une telle forme de coordination est donc délicate ; elle n'est d'ailleurs pas envisageable, actuellement, au niveau mondial. La "**coordination par les règles**" peut être alors privilégiée comme modalité pratique de la "**coordination stratégique**". Elle conduit les États à élaborer des règles communes qu'ils s'engagent à respecter. Celles-ci constituent des "normes de réalisation" dont le respect peut être évalué (notamment grâce à des indicateurs) et qui imposent des contraintes aux États dans

l'élaboration de leurs politiques économiques et sociales. C'est notamment le cas au sein de l'Union européenne.

### Les effets de la coordination internationale des politiques économiques et sociales sont a priori indéterminés ■

Les effets de la "**coordination stratégique**" peuvent être positifs. Ainsi, la "**coordination stratégique**" implique la prise en compte des effets externes des politiques nationales sur les partenaires ; il en résulte une réduction de l'incertitude et une amélioration de la qualité de l'information des acteurs de l'économie mondiale, propices à l'expansion. De plus, la prise en compte des interdépendances est source de croissance : les importations des uns constituent les exportations des autres dont la croissance est alors dopée, induisant en retour un accroissement de leurs importations ; etc. La coordination internationale des politiques économiques tient compte de ces interdépendances pour qu'elles soient bénéfiques à tous les pays.

Sur le plan politique, la coordination permet aux gouvernements de disposer, à l'égard de leur opinion publique, d'une justification de choix pouvant s'avérer douloureux. Par exemple, depuis qu'il est devenu Premier ministre du gouvernement français en 1997, L. Jospin justifie la nécessité de maintenir la rigueur budgétaire (limiter la hausse des salaires des fonctionnaires, celle des minimas sociaux...) par les contraintes du pacte de stabilité et de croissance qui engage la France à l'égard de ses partenaires (voir en *infra*).

Mais, la "**coordination stratégique**" n'est pas sans limites. Elle ne réduit pas totalement les risques de comportement de "passager clan-

destin" : certains pays ont tout intérêt à ne pas participer à la coordination, tout en bénéficiant de ses effets positifs. Par ailleurs, la volonté des États de maintenir la coordination n'est pas intangible.

Par exemple, en 1992, des attaques spéculatives font chuter le cours de la livre. Le gouvernement britannique, qui applique le mécanisme de change du SME depuis 1990 et détermine sa politique économique en fonction des règles qu'impose ce mécanisme, décide de ne plus le faire. En effet, les taux d'intérêt élevés qu'il était nécessaire de pratiquer pour stabiliser la livre nuisaient à la croissance et au recul du chômage. Dès lors, le comportement non coopératif de la Grande-Bretagne fait de ce pays "un passager clandestin" : membre de la Commission économique européenne (devenue Union européenne depuis 1993), elle bénéficie des politiques communes et du marché ouvert par l'union douanière ; en revanche, elle ne supporte pas, à la différence de ses partenaires, le coût qu'impliquerait la stabilisation de sa monnaie.

L'argument politique qui fonde la coordination sur la capacité à faire accepter aux populations des choix douloureux, n'est pas totalement convaincant : dans une société démocratique, ces populations peuvent ne pas accepter ces choix même lorsque l'État est engagé à l'égard des partenaires. En outre, certains gouvernements peuvent se prévaloir des effets négatifs prévisibles sur la population pour ne pas accepter la coordination tout en bénéficiant de celle de leurs partenaires : n'est-ce pas l'une des justifications des dirigeants britanniques de leur attitude prudente et même négative à l'égard de l'euro ?

**En fait, les résultats de la coordination internationale des politiques économiques et sociales des États sont largement dépendants de l'époque et du lieu : à tel moment, la coordination entre certains États a pu ou peut être profitable mais pas à d'autres ni à tel autre moment.**

Référence

**Qu'en est-il au sein de l'Union économique et monétaire (UEM) européenne ? Une intégration politique insuffisante limite les effets bénéfiques de la coordination ; celle-ci est plutôt fondée sur l'adoption de règles communes.**

## **Les coûts de la "non Europe politique" ■**

**P**our l'économiste Pierre-Alain Muet, *"la persistance du chômage européen [depuis les années 1970] a moins son origine dans les rigidités du marché du travail, que dans l'abandon des politiques expansionnistes par les nations européennes"* (rapport du Conseil d'analyse économique, N°5, 1998). Il ajoute : *"sans institutions politiques susceptibles de coordonner les politiques économiques, aucune nation n'est incitée à mener une politique de croissance dont elle est seule à supporter les coûts alors que les partenaires en partagent les bénéfices"*. Ainsi, le chômage de masse est la conséquence de la "non Europe" politique.

L'épisode de la réunification allemande, au début des années 1990, est de ce point de vue éclairant. L'Allemagne est alors confrontée à un surcroît d'inflation dû à la dynamique enclenchée par l'expansion de la demande, elle-même conséquence des besoins liés à l'intégration de l'ex RDA à la RFA. La politique monétaire allemande est alors restrictive : les taux d'intérêt sont augmentés ce qui induit une valorisation du mark. Les partenaires européens de l'Allemagne, confrontés au même moment à une récession significative, aurait dû opter pour une politique monétaire expansionniste. Or, les gouvernements ont choisi d'arrimer leur monnaie au mark : celui-ci se valorisant, il était nécessaire d'accroître les taux d'intérêt pour préserver

les taux de changes des monnaies européennes. Ces politiques monétaires restrictives ont contribué à la récession de 1993.

Selon P. A. Muet, ce scénario aurait pu être évité si la future UE avait été dotée d'institutions politiques facilitant la coordination des politiques économiques. L'un des scénarios envisageables s'articulait autour *"d'une gestion totalement coopérative de la réunification"*. Les partenaires de l'Allemagne auraient dû participer au coût budgétaire de la réunification en échange d'une politique monétaire de la Bundesbank plus accommodante, prenant en compte la situation difficile de plusieurs pays (chômage). Il n'en a rien été en raison de l'absence de volonté politique des États.

P. A. Muet ajoute que l'insuffisante intégration politique de l'Europe a également entravé la reprise après la forte récession de 1993. Il aurait fallu coordonner les politiques budgétaires en retardant les restrictions commandées par les critères de convergence (déficit public limité à 3% du PIB ; endettement public devant être inférieur à 60% du PIB) et relancer l'activité par des politiques monétaires expansionnistes, elles-mêmes coordonnées. Le retour de la croissance aurait ensuite permis de réduire les déficits et l'endettement publics grâce aux rentrées fiscales plus élevées. Mais, *"il aurait fallu, là encore, être déjà en union monétaire avec, de plus un "gouvernement européen" suffisamment crédible pour que les Banques centrales acceptent d'initier la reprise"*. Faute d'un tel gouvernement, les Banques centrales ont attendu que les déficits diminuent avant de détendre les taux d'intérêt.

Sur un autre plan que celui abordé par P. A. Muet, le manque d'intégration politique est également perceptible au niveau des politiques sociales. Dans ce domaine, le principe de subsidiarité constitue pour le moment une contrainte forte. Selon ce principe, inscrit dans le Traité

de l'UE, *"dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, [...], que si et dans la mesure où les objectifs poursuivis ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire"*. Les politiques sociales relèvent du principe de subsidiarité et les États étaient peu enclin à y renoncer en élaborant une "coordination stratégique" dans ce domaine.

Pourtant, une forme de "coordination par les règles" semble se dessiner. Par exemple, la charte européenne des droits fondamentaux réunissant dans un même texte les droits civils, politiques, économiques et sociaux inscrits dans diverses sources internationales, européennes ou nationales, a été adoptée au sommet de Nice, en décembre 2000. Pour certains États, dont la France, elle est destinée à constituer le préambule de la future constitution européenne. Le caractère solennel de son adoption fait de ce texte une référence sur laquelle pourront se fonder les règles d'une Europe sociale en construction. Cet exemple illustre une certaine évolution depuis le début des années 1990 et la signature du Traité d'Amsterdam, en 1997.

## **Une forme de "coordination par les règles" ■**

**L**a coordination des politiques économiques et sociales au sein de l'UEM revient, comme le souligne P. Jacquet à *"choisir les règles susceptibles d'accroître le bien-être commun et définit des principes d'action, à l'intérieur de ce système de règles"*. Cette procédure permet aux États de préserver *"une certaine indépendance décisionnelle ou l'illusion de*

Référence

*cette indépendance*". Pour P. Jacquet, "l'enjeu dorénavant consiste à savoir faire fonctionner ensemble ce système de règles de façon harmonieuse, c'est-à-dire à coordonner les politiques économiques dans la durée, à penser la gestion de l'interdépendance au moment où se définissent les politiques économiques nationales".

Le Traité de l'UE prévoit la coordination des politiques économiques des pays membres (procédure GOPE, c'est-à-dire Grandes Orientations des Politiques Economiques). Selon les termes du Traité, les membres de l'UE s'engagent à agir "dans le respect des principes d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre, favorisant une allocation efficace des ressources... Ils considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun". Sans entrer dans les détails de la procédure institutionnelle prévue par le Traité, retenons que la fixation des grandes orientations de politiques économiques revient au Conseil européen des chefs d'États et de gouvernements. Tous les aspects de la politique économique sont concernés : "policy mix, politiques de la Communauté et politiques structurelles relevant de la compétence des États. Elle n'a pas de caractère liant mais fait l'objet d'une surveillance multilatérale". Lorsque les politiques des États ne sont pas conformes aux grandes orientations, il leur est adressé des recommandations (sans caractère obligatoire) pouvant être rendues publiques.

Dans certains domaines particuliers des procédures spécifiques sont prévues. Ainsi, les "lignes directrices pour l'emploi", dont le principe est inscrit dans le Traité de l'UE, ont pour objet de coordonner les politiques de l'emploi des États-membres. Ces "lignes directrices" (qui, pour certains auteurs, font progresser l'Europe sociale) sont établies par le Conseil des ministres de l'UE (réunissant les ministres de l'emploi), sur proposition de la Com-

mission, après examen de la situation de l'emploi dans la communauté par le Conseil européen des chefs d'États et de gouvernements. Chaque État reste maître de sa politique de l'emploi qu'il élabore cependant en fonction des "lignes directrices". Celles-ci s'articulent autour de quatre axes : favoriser l'esprit d'entreprise, l'employabilité, la capacité d'adaptation des travailleurs et l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Le Conseil de l'UE peut adresser des recommandations aux États dont les politiques s'écarteraient des "lignes directrices".

Depuis le sommet de Lisbonne, en juin 2000, "la méthode ouverte de coordination" est retenue. Il s'agit de la généralisation du principe des "lignes directrices", déclinées au niveau de chaque État, dans le respect du principe de subsidiarité. Des indicateurs qualitatifs et quantitatifs doivent être établis pour permettre l'évaluation des résultats. Celle-ci fait l'objet de recommandations adressées aux États en cas de divergence en regard des objectifs envisagés. Cette démarche laisse aux États le soin d'agir au niveau national en leur assignant des objectifs (sans contrainte réelle cependant).

Par ailleurs, chaque État conserve la responsabilité de sa politique budgétaire dans les limites fixées par le pacte de stabilité et de croissance. Celui-ci, établi lors du sommet de Dublin de décembre 1996, s'impose aux pays ayant adopté l'euro et à ceux qui veulent en faire autant ("coordination par les règles"). Le pacte de stabilité, pérennisant l'un des critères de convergence prévu par le Traité de Maastricht, limite le déficit public de chaque État à 3% de son PIB sous peine de sanction (prélèvement sur le PNB du pays fautif). Ces sanctions ne sont pas applicables en cas de recul du PIB supérieur à 2% en rythme annuel ; une baisse comprise entre 2 et 0,75% peut également permettre d'échapper aux sanctions si le Conseil des ministres de

l'Union européenne le décide. L'État fautif dispose d'un délai pour corriger sa politique budgétaire avant que les sanctions soient réellement appliquées.

Il est en outre recommandé aux États, dans le cadre de ce pacte de stabilité, de réduire leur déficit, voire de dégager un solde positif (en particulier le solde primaire calculé hors charge de la dette) au cours des périodes de croissance pour bénéficier de marges de manœuvre en cas de récession. Enfin, chaque année, les États déposent auprès de la Commission et du Conseil de l'UE, un "programme de stabilité et de croissance" définissant les objectifs des finances publiques à l'horizon de 3 ans.

Dans un rapport au Commissariat au Plan (1999), Robert Boyer soutient que le pacte de stabilité et de croissance est bien un élément de coordination et contribue à ce que les États considèrent leurs politiques économiques comme "une question d'intérêt commun". En outre, il est de nature à préserver le bien public que constitue la monnaie unique. Néanmoins, il risque de limiter l'action des États en cas de récession marquée. Par exemple, les effets d'un même recul du PNB sur les déficits publics nationaux peuvent être très différents selon les pays. Une application stricte des règles (la limite des déficits public) pourraient s'avérer néfastes aux pays les plus fragiles.

**La coordination internationale des politiques économiques et sociales des États paraît souhaitable dans une économie mondialisée. Toutefois, rien ne garantit que ses effets soient totalement positifs. En outre, la coordination internationale suppose un renforcement des liens politiques entre États : ceux-ci doivent alors accepter une limitation de leur pouvoir discrétionnaire. Les pays membres de l'UEM européenne sont aujourd'hui confrontés à cette difficulté.**

S. d'A.